

Groupe de recherche en économie et politique agricoles
Département d'économie agroalimentaire et des sciences
de la consommation, Université Laval

04-01

**La gestion de l'offre dans le secteur laitier,
un mode de régulation toujours pertinent**

Daniel-Mercier GOUIN

Septembre 2004

Daniel M. Gouin est directeur du Groupe de recherche en économie
et politique agricoles (GREPA) et professeur au Département d'économie
agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Gouin, Daniel-Mercier, 1955 -

La gestion de l'offre dans le secteur laitier : un mode de régulation toujours pertinent

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-921519-71-2

1. Industrie laitière - Production - Contrôle. 2. Produits laitiers - Politique gouvernementale. 3. Produits laitiers - Prix. 4. Agriculture - Aspect économique. 5. Industrie laitière - Production - Contrôle - Canada. I. Université Laval. Groupe de recherche en économie et politique agricole. II. Titre.

HD9275.A2G682 2004

338.1'77

C2004-941771-1

Dépôt légal - 4^e trimestre 2004

ISBN 2-921519-71-2

AVANT-PROPOS

Daniel-M. Gouin est directeur du Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA) et professeur au Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval. Ce rapport a été rédigé alors que l'auteur était chercheur invité à l'Unité Paysanneries, territoires, environnement, marchés et politiques publiques (MONA), du Département d'économie et sociologie rurales de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) à Paris.

L'auteur tient d'ailleurs à remercier l'Unité MONA de l'INRA pour son accueil et également l'Institut national agronomique de Paris-Grignon (INA-PG) qui l'a hébergé dans ses locaux parisiens. Cela lui a permis d'établir des collaborations non seulement avec des chercheurs de l'Unité MONA de l'INRA mais aussi avec des professeurs de l'INA-PG et plus spécifiquement ceux de la Chaire d'agriculture comparée. Sans les facilités de recherche mises à sa disposition et l'environnement de travail stimulant, il aurait certes été beaucoup plus difficile de mener à terme ce rapport de recherche.

La contribution de Jean-Marc Boussard, chercheur à l'Unité MONA de l'INRA, doit être particulièrement soulignée, ce présent rapport ayant bénéficié de ses nombreux commentaires et critiques permettant d'en améliorer le contenu. Également, l'auteur tient à remercier le professeur Gilles Bazin, de la Chaire d'agriculture comparée de l'INA-PG, pour le travail de relecture qu'il a effectué.

SOMMAIRE

Dans un contexte d'ouverture des marchés et de remise en cause des outils d'intervention de l'État en agriculture, le mode de régulation du secteur laitier par gestion de l'offre tel qu'il est appliqué au Canada est remis en question. Ce rapport de recherche s'intéresse donc à analyser les différents modes de régulation du secteur laitier qui pourraient être mis en œuvre et de discuter de leurs avantages et inconvénients respectifs. Pour ce faire, le débat est situé dans le cadre plus large de la spécificité économique du secteur agricole qui a justifié historiquement le soutien de l'État à l'agriculture et qui le justifie encore, plus particulièrement dans le secteur laitier.

À la suite d'une analyse de la performance comparée des systèmes de régulation dans les principales économies laitières des pays développés, 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. Paradoxalement, c'est dans les pays où il y a gestion de l'offre, et notamment au Canada, 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 relativement faibles au Canada par rapport aux autres pays analysés même si les revenus des producteurs laitiers y sont les mieux protégés, et ce sans coûts relatifs importants pour les consommateurs.

Par ailleurs, l'analyse de scénarios alternatifs de régulation du secteur laitier au Canada laisse perplexe. Les programmes de soutien direct des revenus qui pourraient se substituer au soutien des prix conduisent à une détérioration du revenu des producteurs laitiers malgré des coûts budgétaires qui seraient très importants.

Finalement, l'auteur questionne la finalité d'une remise en cause de la gestion de l'offre dans le secteur laitier au Canada. Son analyse le conduit à conclure que la gestion de l'offre dans le secteur laitier est un mode de régulation toujours pertinent, à tout le moins dans le contexte canadien et de la façon dont elle y est appliquée.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	1
1.1	Problématique	1
1.2	Objectifs.....	2
2.	La spécificité économique du secteur agricole : un concept qui perdure.....	4
2.1	Les caractéristiques économiques de la demande pour les produits agricoles.....	5
2.1.1	L'inélasticité de la demande pour les produits agricoles	5
2.1.2	Une forte concentration des acheteurs de produits agricoles	9
2.1.3	Une source d'instabilité des prix des produits agricoles	11
2.2	Les caractéristiques économiques de l'offre de produits agricoles.....	12
2.2.1	Les variations cycliques de l'offre de produits agricoles.....	12
2.2.2	Le rythme du changement technologique constant et rapide en agriculture	15
2.2.3	La structure compétitive du secteur de production agricole	16
2.2.4	Une faible mobilité des ressources en agriculture et une forte proportion de coûts fixes.....	19
2.3	Le problème agricole	21
3.	L'intervention de l'état en agriculture et les différents modes de régulation du secteur laitier.....	27
3.1	Les objectifs de l'intervention de l'état en agriculture.....	27
3.2	Les modes de régulation du secteur laitier	30
3.2.1	La politique laitière canadienne	30
3.2.2	Le soutien des prix aux États-Unis	33
3.2.3	Le contingentement de la production laitière dans l'Union européenne	37
3.2.4	La Nouvelle-zélande, un « modèle » de déréglementation	40
3.2.5	Un changement de politique laitière en Australie	44
4.	La performance économique comparée des différents modes de régulation du secteur laitier.....	50
4.1	La production laitière	50
4.1.1	L'évolution des prix à la production	51
4.1.2	L'évolution de la production laitière en volume	56
4.2	La consommation de produits laitiers.....	58
4.2.1	Les prix à la consommation des produits laitiers	58
4.2.2	La consommation per capita de produits laitiers.....	62

4.3	La transformation laitière.....	65
4.4	Le coût budgétaire de la régulation laitière.....	69
4.5	L'organisation collective de la mise en marché	72
4.6	Conclusion.....	74
5.	Des scénarios de régulation du secteur laitier canadien	76
5.1	Le mythe du libre marché.....	77
5.2	Le soutien des prix.....	85
5.3	Le soutien des revenus	86
5.4	La stabilisation des revenus par des programmes déliés.....	96
5.5	Les scénarios alternatifs de régulation : des baisses des revenus malgré un coût budgétaire parfois conséquent.....	102
6.	Conclusion	104
6.1	Les principaux résultats de l'analyse	104
6.2	La finalité d'une remise en cause du système de régulation par gestion de l'offre au Canada?.....	106

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.1 Production totale de lait et répartition entre le lait de consommation et le lait de transformation par État, Australie, 1999-2000, en milliers de tonnes	45
Tableau 3.2 Évolution du prix à la production par État en Australie, 1987/1988 à 2002/2003, en cents australiens par litre	48
Tableau 4.1 Production laitière totale par pays en milliers de tonnes, 1981 à 2002.....	57
Tableau 4.2 Classement de diverses entreprises de transformation laitière en fonction de leur profitabilité, moyenne des résultats sur trois années.....	69
Tableau 5.1 Évolution du prix de soutien des produits laitiers de la CCL et du prix du marché mondial, \$ CAN/kg, 1999 à 2003	83
Tableau 5.2 Comparaison du prix de soutien des produits laitiers de la CCL et du prix du marché mondial, en équivalent lait (\$ CAN/hl), 2002	84
Tableau 5.3 Comparaison du prix du lait à la production (\$ CAN/hl), Canada et États-Unis, 1998 à 2002.....	88
Tableau 5.4 Évolution de la production laitière totale, hors quota et à subventionner dans le cadre d'un scénario de soutien des revenus au Canada, 1998 à 2002	88
Tableau 5.5 Évolution de la production laitière totale, hors quota et à subventionner dans le cadre d'un scénario de soutien des revenus au Canada, 1998 à 2002	89
Tableau 5.6 Coût du travail à imputer au calcul du revenu stabilisé en production laitière selon le programme d'ASRA, Québec, 1998 à 2002	92
Tableau 5.7 Calcul du revenu stabilisé en production laitière selon le programme d'ASRA, Québec, 1998 à 2002.....	93
Tableau 5.8 Estimation du revenu effectif unitaire qu'auraient obtenu les producteurs laitiers québécois, selon le programme d'ASRA, 1998 à 2002.....	93
Tableau 5.9 Estimation de l'impact du programme d'ASRA sur le revenu net des producteurs laitiers québécois par rapport à la politique laitière actuelle, 1998 à 2002	94
Tableau 5.10 Niveau de protection par rapport à la marge de référence et contributions au Programme canadien de stabilisation du revenu agricole	97
Tableau 5.11 Niveau de protection accordé par le PCSRA dans le cas d'une exploitation ayant une marge de référence de 100 000 \$ pour différents niveaux de la marge de l'année courante.....	98

Tableau 5.12 Estimation de l'évolution du soutien et du revenu d'une ferme laitière moyenne au Québec au prix à la production des États-Unis, selon le programme du PCSRA, 1999 à 2002	100
Tableau 6.1 Estimation de la marge historique de production de la ferme laitière moyenne au Québec, selon le programme PCSRA, 1993 à 1997	116
Tableau 6.2 Estimation de l'évolution du soutien et du revenu d'une ferme laitière moyenne au Québec au prix à la production du marché mondial plus les coûts de transport, selon le programme du PCSRA, 1998 à 2002	117

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 Évolution du prix cible et du prix du lait à la production, Canada, 1981 à 2002, (\$ courants par hl)	32
Figure 3.2 Évolution du prix de soutien et du prix du lait à la production, États-Unis, 1981 à 2002, (\$ US courants par 100 livres)	36
Figure 3.3 Évolution du niveau des quotas ¹ et de la collecte ² de lait, France et Pays-Bas, 1983 à 2003 (milliers de tonnes)	38
Figure 3.4 Évolution du prix d'intervention, Union européenne, 1984 à 2008 (euros courants par 100 kg)	39
Figure 3.5 Évolution des stocks de produits laitiers, Union européenne, 1983 à 2003 (milliers de tonnes)	40
Figure 3.6 Évolution du prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande et du prix des produits laitiers sur le marché mondial ¹ , 1981 à 2002	43
Figure 3.7 Évolution du nombre de fermes laitières en Australie, 1994/1995 à 2002/2003	49
Figure 4.1 Évolution du prix du lait à la production, Canada et États-Unis, 1981 à 2002, en monnaies nationales, indice 100 = 1981	52
Figure 4.2 Évolution du prix mensuel du lait à la production, Québec et États-Unis, 1986 à 2002, en monnaies nationales courantes (indice 100 = 1986)	52
Figure 4.3 Évolution du prix du lait à la production, Canada, France et Pays-Bas, 1981 à 2002, en monnaies nationales (indice 100 = 1981)	53
Figure 4.4 Évolution du prix du lait à la production, Canada, Nouvelle-Zélande et Australie, 1981 à 2002, en monnaies nationales (indice 100 = 1981)	54
Figure 4.5 Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2002, en \$ CAN/hl ..	55
Figure 4.6 Évolution du volume de production laitière par pays, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)	56
Figure 4.7 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers ¹ par pays, en monnaies nationales courantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)	59
Figure 4.8 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers ¹ par pays, en monnaies nationales constantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)	60
Figure 4.9 Évolution de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des produits laitiers, du fromage, du lait et des autres produits laitiers ¹ Australie, juin 2000 à mars 2004 (indice 100 = juin 2000)	61
Figure 4.10 Écart ¹ en pourcentage du coût en dollars canadiens d'un panier de produits laitiers au détail entre les États-Unis et le Canada, 1991-2003	62
Figure 4.11 Évolution de la consommation de beurre per capita par pays, 1981 à 2002 (en kg)	63

Figure 4.12 Évolution de la consommation de fromage per capita par pays, 1981 à 2002 (en kg)	64
Figure 4.13 Évolution de la consommation de lait liquide per capita par pays, 1981 à 2002 (en litres ¹)	65
Figure 4.14 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, par pays, 1981 à 2002 (100 = 1981)	66
Figure 4.15 Évolution de l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix à la production, États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002 (100 = 1981).....	68
Figure 4.16 Évolution des exportations de produits laitiers en équivalent-lait, par pays, 1981 à 2002.....	71
Figure 4.17 Évolution des paiements directs ¹ aux producteurs laitiers en \$ CAN par tonne de lait produit, par pays, 1986 à 2002.....	71
Figure 4.18 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.....	72
Figure 6.1 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers, du beurre, du fromage et du lait, Canada, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)	112
Figure 6.2 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers, du beurre, du fromage et du lait, États-Unis, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981).....	112
Figure 6.3 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers, du beurre, du fromage et du lait, France, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981).....	113
Figure 6.4 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers ¹ du beurre, du fromage et du lait, Pays-Bas, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)...	113
Figure 6.5 Évolution de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des produits laitiers, du fromage, du lait et des autres produits laitiers ¹ Australie, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981).....	114
Figure 6.6 Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers ¹ , du beurre, du fromage et du lait, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981).....	114

1. INTRODUCTION

1.1 PROBLÉMATIQUE

La gestion de l'offre dans le secteur laitier a commencé à s'appliquer de façon structurée à l'échelle canadienne à la fin des années soixante. Les modalités de son application ont évolué vers ce qu'il est convenu d'appeler la politique laitière nationale dont les principaux éléments constitutifs ont fini de se mettre en place en 1975. Depuis ce temps, bien que les modalités d'application de la politique laitière nationale aient été appelées à évoluer avec l'environnement économique et réglementaire, ces grands principes de base ont peu varié. En fait, des quatre grands principes alors mis en œuvre, trois demeurent toujours en vigueur soit, l'ajustement de l'offre de lait aux besoins du marché intérieur exprimés en matière grasse du lait, la responsabilité financière des producteurs de lait quant aux exportations de produits laitiers sur le marché international, l'ajustement du prix de soutien du lait à la production en fonction des coûts de production. Au cours des ans, seule une subvention gouvernementale permettant de maintenir le prix des produits laitiers à la consommation à un niveau plus faible a été abolie. Une part du soutien au secteur laitier qui était absorbée par les contribuables canadiens a été ainsi transférée aux consommateurs de produits laitiers qui assument maintenant la totalité des dépenses liées à leur propre consommation individuelle.

Dans un contexte de libéralisation des marchés des produits agricoles, initiée dès les années 80 par le gouvernement fédéral dans le cadre d'une première révision de la politique agricole canadienne sous le thème Partenaires dans la croissance, et concrétisée lors des dernières négociations commerciales de l'Uruguay Round par l'accord en matière agricole, le mode de régulation du secteur laitier par la gestion de l'offre suscite débat. En effet, les barrières aux importations requises pour maintenir en place un système efficace de gestion de l'offre de la production laitière apparaissent tout à fait contradictoires avec un objectif avoué de libéralisation des échanges de produits agricoles. Pourtant, si la gestion de l'offre en tant qu'outil de régulation du secteur laitier ou d'autres secteurs de production agricole mérite débat, le libre-marché en tant que seul régulateur potentiel du secteur laitier, et plus largement du secteur agricole, mérite un aussi vif débat.

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. Ainsi, les tarifs initiaux (au début de la période de mise en œuvre de l'accord de l'Uruguay Round) appliqués par le Canada à l'importation de produits laitiers variaient de 240 % à 350 %. Ceux de l'Union européenne variaient de 1485 écus par tonne pour la poudre de lait écrémé à 3456 écus par tonne pour les fromages frais. La Finlande avait fixé des tarifs de 245 % à 566 %, la Norvège de 275 % à 461 %, la Suisse de « seulement » 300 FS par tonne pour les fromages à pâte molle mais de 3100 FS à 19 320 FS par tonne pour les autres produits laitiers. Les États-Unis ne sont pas en reste avec des tarifs qui variaient de 1018 \$ US par tonne pour la poudre de lait écrémé à 2208 \$ US par tonne pour les fromages de type suisse et emmental (GATT 1994). En bref, 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 mode de régulation du secteur laitier, mode 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, le gouvernement néo-zélandais ayant décidé de se donner une meilleure position de négociation dans le nouveau round de négociations commerciales multilatérales, mais la coopérative laitière qui l'a remplacé, Fonterra, bénéficie toujours d'un monopole de fait à l'exportation des produits laitiers néo-zélandais.

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. D'ailleurs, la spécificité économique du secteur agricole en général fait que tous les pays développés maintiennent des modes de soutien de leur secteur agricole sous diverses formes. Mais d'autres modes de régulation du secteur agricole, et plus spécifiquement du secteur laitier, sont envisageables, le libre-marché étant un de ceux-là.

1.2 OBJECTIFS

Dans ce contexte, l'objectif principal de ce projet de recherche est d'analyser les différents modes de régulation du secteur laitier qui pourraient être mis en œuvre et de discuter de leurs avantages et inconvénients respectifs.

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.

Afin d'atteindre l'objectif visé, la recherche est divisée en quatre étapes. Tout d'abord, il apparaît pertinent de poser le questionnement quant à la spécificité du secteur agricole en matière de comportement économique et donc d'intervention de l'État. Le contexte de libéralisation du commerce par l'intermédiaire des négociations multilatérales du GATT puis maintenant de l'OMC remet en question « l'exception » agricole qui avait été acceptée de fait lors des sept premiers rounds de négociation du GATT. Or, le débat sur cette question n'a pas été fait explicitement, il mérite de l'être d'autant plus que l'intervention de l'État en agriculture a historiquement été justifiée, entre autres, par la spécificité économique du secteur agricole. Il s'agit de voir également quels ont été les objectifs poursuivis par cette intervention gouvernementale.

Bien que les possibilités de régulation du secteur laitier soient théoriquement très larges, la deuxième étape s'attarde à analyser la performance économique, sur une base comparée, des différents modes de régulation du secteur laitier qui sont réellement utilisés dans les divers pays développés. L'analyse inclut outre le Canada, les États-Unis, l'Union européenne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. 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.

Dans une troisième étape, il s'agit de passer en revue les différents modes de régulation possibles du secteur agricole, le libre-marché étant un de ceux là, et d'analyser leurs avantages et inconvénients respectifs dans le contexte particulier du secteur laitier. Cette analyse est faite sur la base de scénarios. Pour chacun des modes de régulation, il s'agit de questionner le niveau des prix à la production et à la consommation, le coût budgétaire, la réponse aux objectifs de l'intervention de l'État en agriculture.

Finalement, la conclusion reprend les principaux résultats de l'analyse et questionne la finalité d'une remise en cause de la gestion de l'offre dans le secteur laitier.

2. LA SPÉCIFICITÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR AGRICOLE : UN CONCEPT QUI PERDURE

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.

Il apparaît donc utile, pour comprendre ce qu'est « l'exception agricole », d'expliquer pourquoi un si grand nombre de pays occidentaux ayant par ailleurs des traditions différentes en matière d'intervention de l'État dans l'économie ont pu analyser leur « problème agricole » de manière aussi convergente et lui apporter des solutions reposant sur les mêmes principes et souvent sur des politiques et des organismes d'intervention comparables.

Ainsi, Hathaway (1966), dans *Government and Agriculture*, expose l'explication économique du « problème agricole », c'est-à-dire des faibles revenus en agriculture. Une bonne partie de son argumentation s'appuie sur les travaux précédents de Cochrane (1958)

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).

qu'il reprend en bonifiant empiriquement l'analyse originale et en apportant quelques nouveaux développements théoriques. Il conclut son exposé ainsi :

« Plusieurs caractéristiques de l'industrie agricole ont maintenant été discutées. Ce sont : (1) une demande fortement inélastique pour les produits agricoles; (2) une faible élasticité-revenu pour les produits agricoles; (3) un taux rapide d'innovation technologique qui augmente la productivité physique de certains facteurs de production; (4) une structure compétitive du secteur de production agricole; (5) une grande fixité des actifs agricoles qui réduit la mobilité des ressources de cette industrie. Aucune de ces caractéristiques n'est unique à l'agriculture, pas plus qu'aucune d'entre elles n'est suffisante en soi pour expliquer le large et prolongé déséquilibre en agriculture. Par contre, la combinaison de ces caractéristiques apparaît être unique à l'agriculture, et cette combinaison expliquera un large et persistant déséquilibre qui résulte dans des revenus chroniquement faibles pour certaines ressources engagées dans cette industrie. »⁵ (Hathaway 1966, p. 126)

Ces caractéristiques peuvent être regroupées en deux grandes catégories, soit celles qui agissent sur la demande et celles qui agissent sur l'offre de produits agricoles. Il importe de les analyser telles qu'elles ont été définies initialement dans la littérature et de s'interroger sur leur pertinence dans l'environnement économique actuel du secteur agricole des pays développés et, plus spécifiquement, du secteur de production laitière.

2.1 LES CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DE LA DEMANDE POUR LES PRODUITS AGRICOLES

En ce qui concerne la demande pour les produits agricoles, Hathaway mentionne explicitement son inélasticité. Il note aussi, ce qui est une caractéristique de l'offre, la structure compétitive de l'agriculture sur laquelle nous revenons plus loin. Par contre, ce qui nous intéresse ici, c'est plutôt du côté de la demande, la situation inverse de concentration des acheteurs de produits agricoles, aussi bien dans la transformation agroalimentaire que dans la distribution et la vente au détail des produits alimentaires.

2.1.1 L'INÉLASTICITÉ DE LA DEMANDE POUR LES PRODUITS AGRICOLES

La demande pour les produits agricoles, comme pour tout bien échangé sur le marché d'ailleurs, varie en fonction du prix du produit en question (élasticité-prix), du prix des produits substitués (élasticité croisée) et des revenus de la population considérée (élasticité-revenu). Selon que la variation de la demande est plus ou moins sensible aux variations de prix ou de revenus, elle sera qualifiée d'élastique ou d'inélastique. La demande est donc qualifiée d'inélastique si les quantités demandées varient moins que proportionnellement à une augmentation ou une diminution du prix d'un bien. Ainsi, une

⁵ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

diminution du prix d'un bien de 10 % qui ne conduirait à une augmentation de la demande pour ce bien que de 5 % conduira à qualifier la demande pour ce bien d'inélastique au prix. Dans le même ordre d'idée, une augmentation du revenu d'un individu de l'ordre de 10 % qui se traduirait par une augmentation de sa consommation d'un bien donné de moins de 10 % permet de conclure que l'élasticité-revenu de ce bien est faible ou inélastique. Pour les produits agricoles en général, la demande est considérée inélastique aussi bien au prix qu'au revenu. Cela n'est pas sans conséquence sur l'équilibre de l'offre et la demande sur le marché des produits agricoles.

Bien que la demande pour les produits agricoles soit considérée peu sensible aux variations de prix, il faut distinguer la demande agrégée pour les produits alimentaires de la demande spécifique pour chacun des produits agricoles pris isolément. Ainsi Cochrane expliquait en 1958 (pp. 36-38) que la demande agrégée pour les produits alimentaires, c'est-à-dire la quantité totale d'aliments que l'ensemble des consommateurs sont prêts à acheter à différents niveaux de prix, était très inélastique. Il constatait d'ailleurs que la période suivant la Seconde Guerre mondiale, qui s'est traduite par une amélioration générale des revenus de la population et une meilleure éducation nutritionnelle, avait accentué l'inélasticité de la demande agrégée pour les produits alimentaires aux États-Unis. Il ajoutait que le phénomène était accentué par la part déclinante des dépenses de consommation alimentaire dans le revenu total des ménages puisque, dans un tel cas, une variation du prix des aliments affecte alors de moins en moins le pouvoir d'achat global des consommateurs. Si cette affirmation pouvait être faite en 1958, elle est d'autant plus vraie aujourd'hui alors que la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales de consommation des ménages a été considérablement réduite. Selon l'OCDE, les dépenses alimentaires ne comptaient plus, en 2001, que pour 6 % des dépenses de consommation des ménages aux États-Unis, 10 % au Canada et en Nouvelle-Zélande, 11 % dans l'Union européenne et autour de 15 % en Australie, en Suisse et en Norvège (OCDE 2003, pp. 120-121)⁶.

Même si la demande agrégée pour les produits alimentaires est inélastique, ce n'est pas nécessairement le cas pour chacun des produits pris un à un en tout temps. Dans le cas de l'augmentation subite du prix d'un produit, le consommateur peut modifier ses choix pour acheter un produit substitut. Le concept d'élasticité croisée mesure justement la variabilité de la quantité demandée d'un produit en fonction de la variation du prix d'un autre produit. Si deux produits sont substitués, l'élasticité croisée sera positive, c'est-à-dire que l'augmentation du prix d'un bien donné conduira à l'augmentation de la quantité consommée d'un autre bien. Ainsi, si le prix au détail de la viande de porc augmente significativement, le consommateur a toujours le loisir de porter son choix vers la viande de bœuf, de volaille ou d'agneau, conduisant à une diminution de la demande pour la viande de porc et une augmentation équivalente pour les autres viandes, sans que sa dépense totale de consommation pour les viandes n'en soit sensiblement affectée à court terme. La demande de viande de porc pourrait donc être élastique à court terme sans que la demande de viande ne le soit pour autant (cf. Boussard 2001, p. 160). Inversement, si le prix du porc diminue, le consommateur pourra faire le choix d'en consommer

⁶ Ces valeurs sont à mettre en perspective lorsque l'on constate notamment qu'en France, les dépenses alimentaires des ménages en proportion de leur budget étaient de 37 % en 1958 (Boussard 1987, p. 153) et qu'elles étaient de 31 % en Belgique en 1959 (Sneessens 1983, p. 9).

d'avantage, mais dans une proportion limitée, c'est-à-dire pas au point de changer totalement ses habitudes de consommation pour ne consommer que de la viande de porc. Dans tous les cas de figure, le consommateur va maintenir à peu près inchangée sa consommation totale de viande.

Ce processus peut être vérifié à l'intérieur de chacune des grandes catégories de produits (viandes, légumes, fruits, féculents, produits laitiers) mais l'est moins d'une catégorie à l'autre, à moins d'une dégradation sévère des conditions économiques d'une population qui pourrait conduire à une modification significative et durable des habitudes alimentaires. Ainsi pour une culture alimentaire donnée, les habitudes alimentaires sont telles que les consommateurs vont acheter une certaine quantité de produits de chacun des groupes alimentaires, quels que soient les prix relatifs de chacune des catégories (Cochrane 1958, p. 38)⁷. Évidemment, ces considérations ne valent que si la question de la sécurité alimentaire, au sens quantitatif et nutritionnel, est à peu près réglée dans le pays ou la région en question et que la part des dépenses de consommation consacrée à l'alimentation n'y constitue plus une préoccupation quotidienne de la grande majorité de la population.

Dans un tel cas, le constat pourra aussi être fait que l'élasticité-revenu de la demande est également faible ou inélastique. Cela signifie que la variation des dépenses alimentaires sera moindre que la variation des revenus observée. Ou encore, comme le souligne Tweeten, dans le cas d'une consommation excessive de nourriture généralisée comme aux États-Unis, les consommateurs ne mangeront pas plus d'aliments au total quand leur revenu augmente (Tweeten 1989, p. 21). Ce phénomène avait déjà été observé au XIX^e siècle par l'économiste E. Engel qui avait constaté que dans les familles d'ouvriers, la proportion des dépenses consacrée au budget alimentaire décroît au fur et à mesure de l'augmentation du revenu familial. Il a laissé son nom à la « loi » économique qui en découle⁸.

De plus, même si les consommateurs peuvent augmenter leur dépense alimentaire totale, dans une plus faible proportion que l'augmentation de leur revenu, cette faible augmentation de la dépense alimentaire n'est pas répercutée en entier au niveau de la demande pour les produits agricoles. Par exemple, Klatzmann fait remarquer que « la matière première représente bien peu de chose dans le prix d'un yaourt » et il en conclut que « le consommateur achète de plus en plus des emballages et des services » (Klatzmann 1972, p. 14). Ce phénomène souligné dans les années 70 s'est accentué avec l'évolution des revenus et des modes de vie dans les pays développés. Ainsi, c'est maintenant la dépense en services incorporés à l'alimentation qui augmente avec les

⁷ Cependant, Cochrane soulignait précédemment que les habitudes de consommation de produits alimentaires ont évolué du début au milieu du XX^e siècle aux États-Unis, avec l'amélioration des revenus moyens et l'éducation des consommateurs quant aux questions nutritionnelles. Toutefois, la quantité totale d'aliments consommés, en kilogrammes, était restée somme toute constante (Cochrane 1958, p. 34-35). Cela reste vrai au tournant de l'an 2000 alors que les habitudes de consommation, en termes de part relative de chacune des grandes catégories d'aliments, ne se modifient que lentement.

⁸ Comme le note Boussard (1992, p. 18), bien que le phénomène observé par Engel soit connu depuis longtemps, ses conséquences ne sont devenues évidentes que depuis la Seconde Guerre mondiale. En fait, les gains de productivité de l'agriculture sont alors devenus supérieurs à l'accroissement de la demande provenant de l'amélioration du niveau de vie général de la population et au rythme de croissance de la population elle-même.

revenus, soit par exemple une plus grande consommation de mets préparés ou de repas pris à l'extérieur du foyer (Tweeten 1989, p. 21). Padberg confirme cette analyse et note que les activités de mise en marché peuvent maintenant atteindre 75 % du coût total d'un aliment vendu aux consommateurs (Padberg 1997, p. 5).

La catégorie des produits laitiers constitue un cas particulier dans le cadre d'analyse traité ici. En effet, bien qu'il existe des possibilités de substitution entre les produits laitiers, ceux-ci proviennent tous d'une même matière première, soit le lait, et généralement le lait de vache, ce qui n'est pas le cas bien évidemment pour les autres catégories de produits (viandes, fruits et légumes ou féculents). Ainsi, dans l'exemple précédent sur la viande de porc, on faisait l'hypothèse implicite qu'une augmentation du prix du porc à la production était répercutée au prix de détail⁹, le consommateur pouvant alors faire jouer un effet de substitution vers la consommation d'une autre viande. Dans le cas du lait, une augmentation du prix à la production affectera normalement l'ensemble des prix des produits laitiers au détail, l'effet de substitution ne pouvant alors jouer dans cette catégorie de produits. Le phénomène d'inélasticité de la demande s'en trouve donc accentué et répercuté avec plus de force au niveau du secteur de production.

Dans cette catégorie des produits laitiers, deux produits méritent une attention particulière en ce sens qu'ils se situent aux limites opposées, si l'on peut dire, de la catégorie. Il s'agit du beurre, pour lequel il existe un substitut constitué des matières grasses végétales, margarine et huiles, et le lait de consommation lequel, à l'inverse, n'a à peu près aucun substitut. La sensibilité de la consommation aux variations de prix du produit fini sera donc théoriquement plus grande dans le cas du beurre, ou autrement dit, la demande pour le beurre sera moins inélastique que celle du lait de consommation ou encore que celle des fromages.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater que les gestionnaires des politiques laitières dans certains pays ont ajusté les prix relatifs des composants du lait pour tenir compte de cette réalité d'une concurrence plus vive pour le beurre. Par exemple, au Canada, le poids relatif du soutien des prix des produits laitiers a été porté progressivement davantage vers la protéine laitière plutôt que vers la matière grasse¹⁰. Cela permet de faire porter le soutien du prix du lait en plus forte proportion par les produits laitiers qui n'ont pas de substitut direct, soit ceux qui concentrent la protéine laitière tels les fromages, et qui sont aussi ceux dont la demande est théoriquement la plus inélastique. Inversement, le beurre, dont le contenu est essentiellement de la matière grasse, peut se vendre à un prix plus faible, lui permettant de mieux affronter la concurrence des matières grasses végétales.

À cause du caractère unique du lait de consommation, reconnu comme source privilégiée de calcium pour les enfants dans les pays développés, sa demande est particulièrement inélastique. Cela permet aux organismes de régulation du marché laitier, lorsqu'ils existent, de pratiquer de la discrimination de prix en fonction de l'utilisation du lait que font les transformateurs. Ceux qui font du lait de consommation vont ainsi payer leur

⁹ Nous revenons plus loin sur la validité de cette hypothèse.

¹⁰ Au Canada, le beurre comptait pour 46 % du prix garanti sur le marché en 1980 alors que cette part a diminué à 38 % en 2003 (Groupe AGÉCO 2003; <http://www.groupeageco.ca/statlait/>; et nos calculs).

matière première, le lait livré par les producteurs, plus cher que ceux qui fabriquent notamment du beurre. Mais comme on le verra plus loin, dans le cas d'un marché laitier déréglementé, le prix du lait de consommation au détail ne diminue pas nécessairement pour autant, un autre maillon de la filière, celui qui aura le plus grand pouvoir de marché, pouvant s'accaparer de la « rente » d'inélasticité de la demande¹¹.

2.1.2 UNE FORTE CONCENTRATION DES ACHETEURS DE PRODUITS AGRICOLES

La démonstration de la section précédente a été faite en considérant généralement que les variations de prix à la production étaient transmises directement au consommateur. Tel n'est pas le cas en situation réelle. Entre le producteur et le consommateur, de multiples intermédiaires interagissent, que ce soit les transformateurs, les grossistes et détaillants de produits agricoles et alimentaires. Tous ces marchés intermédiaires ne réagiront pas de la même façon à des fluctuations de prix sur le marché.

Cochrane traite de cette question à partir d'une variation du prix au détail. Il s'interroge sur la variation de prix nécessaire au détail pour vendre une quantité supplémentaire d'un produit agricole sur le marché. Il considère que la baisse de prix sera entièrement répercutée à la ferme à cause de ce qu'il qualifie comme étant « la non-réponse du système de mise en marché des produits agricoles »¹² (Cochrane 1958, p. 41). Ainsi, les frais de mise en marché (manutention, entreposage, transport, transformation) ne sont pas affectés à court terme, selon Cochrane, par une variation du prix au détail. Par conséquent, si le prix du produit agricole à la ferme représente 40 % du prix de vente du produit fini, une modification de 10 % du prix de vente au détail se traduira par une variation du prix à la ferme de 25 % si c'est ce dernier qui doit absorber l'ensemble du choc¹³ (Cochrane 1958, p. 41). Bien évidemment, le raisonnement de Cochrane s'applique tout autant à une hausse qu'à une baisse du prix au détail. Il explique ainsi la forte variabilité des prix agricoles. Et de plus, l'impact de ce phénomène sur le prix des produits agricoles est accentué par le fait que la part payée pour le produit agricole comme tel dans les dépenses de consommation alimentaires diminue constamment dans le temps.

Les analyses plus récentes sur la transmission des prix s'intéressent plutôt au mouvement inverse, c'est-à-dire la répercussion des variations de prix à la production jusqu'au consommateur (voir notamment Emerick 1994, Hansen et al. 1994, Pick et al. 1990, Novakovic 1991). Ces analyses vont plus loin que la démonstration de Cochrane. En fait, les différents intermédiaires peuvent se contenter de maintenir constante leur marge dans le cas d'une variation du prix des produits agricoles, répercutant ainsi en entier toute variation du prix de détail au producteur ou, inversement, toute variation du prix à la production jusqu'au consommateur. Mais selon la structure concurrentielle du marché dans

¹¹À ce sujet, voir Gouin et Jean pour une analyse de la déréglementation du marché du lait de consommation en Nouvelle-Zélande (1995, pp. 147-151).

¹² Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

¹³ Par exemple, pour un prix de vente à 10 \$/kg pour un produit alimentaire donné, le prix à la ferme pour le produit agricole de base serait de 4 \$/kg. Si le prix de vente au détail diminue de 1 \$/kg et est répercuté entièrement au prix à la ferme, ce dernier passerait à 3 \$/kg soit une baisse de 25 %.

lequel ils évoluent, ces intermédiaires peuvent aussi profiter d'une baisse du prix à la ferme pour augmenter leur marge, tout simplement en ne répercutant pas cette baisse de prix tout au long de la chaîne et jusqu'au consommateur. Ou encore, ils peuvent répercuter plus rapidement au niveau du détail les hausses du prix à la production qu'ils subissent que les baisses dont ils bénéficient¹⁴. Cela donnera un portrait encore plus sombre que celui décrit par Cochrane car les producteurs feront face à une baisse du prix de leur produit et ils ne bénéficieront pas d'une hausse de consommation puisque le prix de détail ne variera pas, du moins à court terme.

Comme le soulignent Gouin et al., dans un marché de concurrence parfaite, la question de la transmission des prix ne se poserait pas puisque, par définition, la transmission des prix y serait parfaite (Gouin et al. 1999, p. 4). Les marchés de produits agricoles et en particulier de produits laitiers n'évoluent pas dans un environnement de concurrence parfaite. C'est donc dire que certains intervenants dans ces filières détiennent un pouvoir de marché qu'ils peuvent exercer, jusqu'à un certain point, au détriment des autres intervenants afin d'accroître leur propre marge d'opération, à tout le moins à court terme. Ainsi,

« plusieurs travaux ont démontré qu'en agriculture, plus particulièrement dans le secteur laitier, une situation de transmission asymétrique des prix prévalait (...) En fait, dans chaque cas les hausses de prix à la ferme étaient pleinement transmises au détail, alors que les baisses de prix, elles, n'étaient pas pleinement transmises. » (Doyon et al. 2002, p. 84)

Le pouvoir de marché est la capacité d'influencer avantageusement à son bénéfice le marché (actions sur la demande ou la production), le comportement du marché (les fonctions de mise en marché) ou les résultats du marché (le prix) (Kohls et Uhl 1980). Or, la possibilité d'exercer un pouvoir de marché augmente généralement avec la concentration des intermédiaires, ces derniers pouvant alors évoluer dans un environnement moins concurrentiel. C'est le cas des principaux marchés de produits agricoles, surtout si on les considère au niveau national. Au Québec par exemple, dans la plupart des filières par produit et notamment dans la filière laitière, les trois principaux transformateurs contrôlent plus de 80 % des activités de leur secteur, et trois chaînes de distribution détiennent près de 75 % des ventes de produits alimentaires au détail (Nantel 2003). Cette situation se retrouve dans tous les pays développés, que ce soit à l'échelle nationale ou encore dans des sous-ensembles régionaux bien définis. Ainsi, en 1994, les trois leaders de la distribution alimentaire détenaient 42 % du marché en France et 66 % aux Pays-Bas (respectivement 60 % et 79 % pour les cinq leaders) (d'Hauteville 1998, p. 136). Et cette concentration s'internationalise avec la présence de grands groupes multinationaux dans la transformation agroalimentaire mais aussi dans la distribution alimentaire par le jeu des fusions et acquisitions transnationales.

Cela ne signifie pas pour autant que les secteurs de la transformation et de la distribution évoluent dans un univers non compétitif. En fait, ces secteurs peuvent rester très compétitifs même s'ils comportent relativement peu de joueurs. Mais la compétition entre

¹⁴ Voir notamment à ce sujet Doyon et al. (1999) qui démontraient une telle situation dans le secteur du lait de consommation de l'État de New York aux États-Unis.

les entreprises agroalimentaires ne consiste pas à attirer des producteurs agricoles avec des prix élevés mais bien à attirer des consommateurs avec des bas prix. Cela les force d'autant plus à négocier les prix les plus bas possibles avec les agriculteurs pour maintenir leur rentabilité et leur compétitivité. Et cela est possible grâce au pouvoir de marché qu'elles détiennent face aux agriculteurs.

Ainsi, alors que les producteurs agricoles pris individuellement ne détiennent aucun pouvoir de marché, ils font face à des intermédiaires fortement concentrés et détenant un pouvoir de marché parfois considérable. Si les producteurs et les consommateurs pouvaient transiger directement entre eux, sans assumer des coûts de transactions trop élevés, le marché pourrait tendre vers une concurrence parfaite, mais telle n'est pas la réalité, loin de là.

2. 1. 3 UNE SOURCE D'INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS AGRICOLES

Au total, les analyses de nombre d'économistes agricoles provenant de pays différents¹⁵ sont convergentes sur cette dimension de la spécificité économique du secteur agricole qui agit sur la demande des produits agricoles. Ces analyses sont toujours d'actualité, la réduction constante de la part des dépenses de consommation consacrées à l'alimentation renforçant les effets d'inélasticité de la demande par rapport aux prix des produits et aux revenus de la population.

L'inélasticité de la demande pour les produits agricoles et alimentaires est ainsi considérée comme une des sources de l'instabilité des marchés agricoles et des problèmes de niveaux des revenus agricoles qui peuvent en découler (Cochrane 1958, p. 41). Par définition et c'est ce qui est observé sur le marché, une demande fortement inélastique a pour résultat que les prix et les recettes monétaires vont varier avec une amplitude nettement plus grande que les quantités offertes (Tweeten 1989, p. 24). Ainsi pour Klatzmann, pour un produit dont la demande est inélastique, « une faible augmentation de l'offre provoque une baisse importante du prix (...) ou, ce qui revient au même, (...) il faut une forte baisse du prix pour accroître un peu la demande » (Klatzmann 1972, p. 15).

Ce phénomène est accentué par le fait que pour un producteur agricole pris individuellement, la demande lui semble parfaitement élastique, et il a raison de son point de vue. En effet, un producteur peut toujours vendre toute sa production au prix du marché et le fait qu'il vende une quantité plus ou moins grande ne changera pas le prix du marché à un moment donné. Bref, le producteur est preneur de prix. Par contre, si suffisamment de producteurs font le même raisonnement en même temps, l'offre totale sur le marché pourra en être augmentée, d'où une baisse proportionnellement plus importante du prix, causée par l'inélasticité de la demande agrégée comme nous venons de le voir. La perception du fonctionnement du marché qu'a le producteur à son niveau, une demande individuelle élastique, est donc contradictoire avec la réalité du fonctionnement

¹⁵ Voir notamment, en plus des auteurs cités tout au long de ce chapitre, James (1971) qui reprend les mêmes concepts et dont l'ouvrage a été publié en Australie.

du marché global, une demande agrégée inélastique. Servolin¹⁶ exprime autrement cette réalité :

« pour chaque producteur pris individuellement, la seule conduite qui apparaisse comme rationnelle consiste à produire le plus possible, que les prix soient élevés ou en baisse. Cela conduit donc à des comportements collectifs qui peuvent être inadéquats, le volume global de la production ne pouvant se régler sur l'état effectif des débouchés. » (Servolin 1989, p. 47)

L'ensemble de la démonstration ci-dessus conduit Boussard à conclure que lorsque les besoins de consommation alimentaire sont satisfaits, ce qui est à peu près le cas dans les pays développés, « il est possible de baisser les prix ou d'augmenter les revenus (de l'ensemble de la population) de façon considérable sans modifier la demande. De ce fait, les prix agricoles seront toujours de mauvais régulateurs de la demande de produits agricoles prise dans son ensemble. » (Boussard 2001, p. 160)

2.2 LES CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DE L'OFFRE DE PRODUITS AGRICOLES

En ce qui concerne les caractéristiques de l'offre de produits agricoles, Hathaway, cité ci-dessus, mentionnait le rythme du changement technologique, la structure compétitive du secteur de production agricole et la faible mobilité des ressources engagées dans cette production. Avant d'aborder ces divers éléments, nous rappellerons aussi les travaux d'Ezekiel qui datent des années 1930 et qui portaient sur les variations cycliques de l'offre et donc des prix des produits agricoles.

2.2.1 LES VARIATIONS CYCLIQUES DE L'OFFRE DE PRODUITS AGRICOLES

Afin d'expliquer les variations cycliques de production en agriculture, le « cobweb model » a été développé par Ezekiel (1938). Ce modèle est construit sur l'hypothèse que les producteurs agricoles basent leurs décisions de production et d'investissement sur des anticipations de prix du produit et que ces anticipations ne correspondent pas nécessairement aux conditions réelles de marché qu'ils rencontreront au moment de la livraison de leur production sur le marché. Hathaway énonce ainsi les trois conditions ou hypothèses de base du modèle (Hathaway 1966, p. 147) :

- 1) le prix actuel d'un produit est déterminé par l'offre actuelle et la demande actuelle;
- 2) pour décider de son volume de production pour la prochaine année, le producteur va analyser les conditions du marché au moment présent et sera donc particulièrement sensible au prix actuel du marché. Autrement dit, l'offre des

¹⁶ Il est intéressant de noter qu'à l'époque, Servolin était conseiller économique au cabinet du ministre de l'Agriculture français.

producteurs dans la prochaine période de production est déterminée par le prix de la période actuelle;

- 3) il y a un délai important entre la prise de décision du producteur individuel d'augmenter sa production et le moment où cette production sera effectivement disponible sur le marché. Ce délai est causé, comme dans n'importe quel autre secteur d'activité économique, par le temps requis pour la mise en œuvre de divers investissements, mais en agriculture il est accentué par le rythme des saisons qui doit être bien évidemment respecté et la lenteur du processus biologique, notamment pour augmenter la taille d'un élevage donné¹⁷.

En conséquence, quand la nouvelle production arrive finalement sur le marché, les conditions du marché peuvent avoir varié considérablement parce que beaucoup de producteurs auront pris individuellement la même décision quant à leur volume de production. Notamment, le prix du produit sur le marché peut être nettement moindre que ce qu'avait anticipé le producteur au moment de sa prise de décision, puisque l'offre globale peut avoir augmenté et, à cause de l'inélasticité de la demande, le prix avoir diminué plus que proportionnellement. Dans un tel cas, le choix du volume de production pour la prochaine année va encore une fois être ajusté en partie par le prix actuel sur le marché, conduisant à une diminution de production, une hausse du prix ... et le cycle se poursuit.

Il peut être justifié de questionner dans ce contexte l'absence d'apprentissage, si l'on peut dire, du processus par les producteurs agricoles qui pourtant connaissent bien, puisqu'ils les subissent, la présence de cycles économiques de production. Tout d'abord, il faut rappeler que individuellement les producteurs font face à une demande parfaitement élastique et ils sont donc tout à fait rationnels dans leur décision individuelle. Sans mécanisme de concertation ou de régulation, aucun producteur n'a intérêt individuellement à limiter sa production au risque de subir de toute façon une baisse du prix du produit due à la sommation des décisions individuelles de tous ses collègues. En ce sens, il est bien plus surprenant d'observer des cycles économiques de production dans des industries beaucoup plus concentrées que la production agricole, qui sont le fait de grandes entreprises ayant les moyens de se payer des services de recherche économique, tels par exemple la production d'aluminium, d'acier, de papier journal ou autres. Également, il faut noter que la marge financière pour investissement, comme le souligne Boussard, est supérieure quand les prix de marché sont intéressants et est réduite à l'inverse en période de prix faibles (Boussard 1992, p. 45). Cela limite donc la possibilité pour les intervenants économiques d'agir à contre-cycle, c'est-à-dire d'investir massivement en période de baisse des prix. Cependant, il est possible de choisir de désinvestir ou de réduire sa production en période de prix élevés mais quel est l'intérêt d'une telle décision individuelle devant l'incertitude quant au prix futur et le risque qui en découle de sacrifier ainsi une année de très bons revenus¹⁸.

¹⁷ En production animale, la longueur des cycles va varier avec la longueur du cycle biologique de reproduction. Ainsi le cycle de production peut être plus court en production avicole qu'en production porcine mais c'est en production laitière et bovine qu'il risque d'être le plus long, les délais de reconstruction d'un troupeau d'élevage y étant plus longs.

¹⁸ D'autant plus qu'il n'est pas si simple de désinvestir en agriculture, comme nous le verrons plus loin. Quant à cesser toute production, comme peut le faire un grand groupe industriel en fermant une de ses usines, ce

D'ailleurs, la prise en compte du risque dans le modèle d'anticipation de base très simplifié d'Ezekiel met en évidence cette question de l'incertitude du prix futur. En fait, Boussard soutient que le mouvement des prix ne correspond plus alors à un simple cycle, qui comporterait donc une certaine prévisibilité, mais plutôt à un mouvement chaotique des prix dans le temps confiné dans un certain intervalle, mais qui peut être suffisamment large pour conduire à une forte instabilité de ces prix (Boussard 2001, pp. 173-174).

Cette instabilité économique est renforcée par l'instabilité des volumes de production agricole soumis aux conditions climatiques. Non seulement il n'est pas évident pour le producteur agricole d'anticiper les conditions économiques du marché qui prévaudront au moment où sa production sera livrée mais il lui est de plus absolument impossible de prévoir les conditions climatiques qui prévaudront tout au long de la saison de production. Il ne peut donc prévoir avec exactitude le volume de production dont il disposera pour la vente.

De plus, il est difficile pour le producteur agricole de différer la vente de sa production sur le marché dans l'espoir d'obtenir de meilleurs prix plus tard. Tout d'abord, plusieurs produits sont périssables et doivent donc être vendus sur le marché au prix du jour dès qu'ils sont produits (le lait par exemple) ou récoltés (les fruits ou légumes frais). Pour les produits du bétail, il en va de même puisque en différer la vente peut conduire à un déclassement du produit en raison d'un surpoids, d'un excès de gras (porc, bœuf, agneau), sans compter les coûts d'élevage supplémentaires qui ne seront pas recouverts. Pour les productions qui peuvent être entreposées (céréales, oléagineux, légumes de longue conservation), il faut que l'agriculteur puisse disposer des installations de stockage appropriées, qu'il perçoive une espérance de gain supérieure au coût du stockage et, finalement, qu'il bénéficie des liquidités requises pour différer ses recettes. Toutes ces conditions sont loin d'être toujours réunies.

Les cycles économiques de production en agriculture étaient donc une réalité au moment où Ezekiel a développé son modèle dans les années 1930 et ils le sont encore aujourd'hui conduisant à une imprévisibilité des prix des produits agricoles. Il suffit d'observer l'évolution des prix et des volumes produits en production porcine par exemple pour le constater. Il en résulte une instabilité des revenus agricoles soumis ainsi à de larges fluctuations d'une année à l'autre et à l'intérieur d'une même année dans certains cas.

n'est pas à la portée d'un producteur agricole qui ne dispose généralement que d'un seul atelier de production.

2.2.2 LE RYTHME DU CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE CONSTANT ET RAPIDE EN AGRICULTURE

Pour illustrer l'effet du changement technologique sur l'équilibre de l'offre et de la demande, Cochrane (1958, pp. 85-107) a utilisé, dès la fin des années 50, l'expression *Agricultural Treadmill*¹⁹.

Le producteur agricole qui désire augmenter ses revenus ne peut agir sur le prix qui est le même pour tous. Par conséquent, il peut tenter de produire plus tout en cherchant à minimiser ses coûts de production. Le changement technologique offre souvent aux producteurs agricoles cette possibilité de produire plus à moindre coût puisque en général la technologie est de nature *output increasing*, c'est-à-dire que l'adoption d'une nouvelle technologie conduit souvent à augmenter le volume de production tout en réduisant les coûts unitaires de production.

Ainsi, les premiers producteurs qui adoptent une nouvelle technologie peuvent obtenir un certain succès puisque leur coût de production unitaire s'en trouve réduit et que le prix qu'ils obtiennent sur le marché ne varie pas tant que le surplus d'offre qu'ils apportent reste marginal en regard de l'offre globale. Cependant, comme la nouvelle technologie permet généralement d'augmenter la production, au fur et à mesure que d'autres producteurs adopteront cette nouvelle technologie, l'augmentation de l'offre globale deviendra perceptible. Le prix du produit diminuera donc et ceci d'autant plus que, comme nous l'avons vu, la demande pour les produits agricoles est inélastique. La baisse des prix agricoles provoquera une baisse des revenus incitant tous les producteurs à adopter cette technologie afin de minimiser leurs pertes, ce qui augmentera encore la production et diminuera d'autant les prix (Hathaway 1966, p. 107).

Ce processus donnera des laissés-pour-compte. « Dans un tel contexte, ne pas adopter des technologies nouvelles (plus productives) entraîne une perte de compétitivité, donc de revenus par rapport au revenu moyen du secteur » (Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 46). Autrement dit, ceux qui n'auront pas adopté la nouvelle technologie subiront tout de même la baisse des prix et donc une détérioration de leur situation économique (Tweeten 1989, p. 111). Et Cochrane d'ajouter que cette course au progrès technologique conduira probablement à augmenter les disparités de revenu à l'intérieur du secteur agricole (Cochrane 1958, p. 97) entre les producteurs efficaces (les innovateurs), les producteurs moyens (ceux qui suivent le mouvement avec un certain retard) et les producteurs pauvres (qui ne suivent pas le mouvement).

Quelle est la conséquence globale de ce processus? Klatzmann notamment, qui abonde dans le même sens que les auteurs précédents, mentionne que :

« On arrive donc à ce résultat paradoxal que le progrès technique provoque, en marché libre, une diminution des revenus agricoles. Et il en est ainsi parce que la demande des produits de l'agriculture a une élasticité faible. *C'est le couple*

¹⁹ L'expression de la « cage d'écureuil » est parfois utilisée en français pour illustrer le phénomène : l'écureuil dans sa cage court sans arrêt sans jamais, semble-t-il, atteindre son objectif.

progrès technique - faible élasticité de la demande qui est le facteur direct de la pression sur les revenus des agriculteurs et est, par conséquent, la source essentielle des difficultés de l'agriculture, des soucis de tous les gouvernements, dans les pays industrialisés capitalistes. » (Klatzmann 1972, p. 16)²⁰

Et le processus ne s'arrête pas. Nous l'avons vu précédemment, l'inélasticité de la demande, aussi bien par rapport au prix qu'au revenu, se maintient à travers le temps et peut même s'accroître avec la décroissance de la part des dépenses alimentaires dans le revenu disponible. Quant à l'innovation technologique, il s'agit d'un processus continu, dont le rythme peut varier. Ainsi, selon Cochrane, le rythme d'adoption des nouvelles technologies sera plus rapide en période de prospérité, tout simplement parce que les agriculteurs disposeront alors des ressources financières requises pour acquérir ces technologies (Cochrane 1958, p. 51).

Mais même si le rythme de développement et d'adoption de l'innovation technologique varie dans le temps, il reste toujours présent. Le producteur innovateur n'attendra pas que son innovation technologique soit complètement amortie ou même devienne obsolète avant d'être à l'affût de la prochaine innovation susceptible de lui permettre de diminuer encore ses coûts de production et, éventuellement, d'augmenter sa production, avec pour résultat l'amélioration de son revenu à court terme. Il se retrouve dans un « Agricultural Treadmill » ou une « cage d'écureuil ».

2.2.3 LA STRUCTURE COMPÉTITIVE DU SECTEUR DE PRODUCTION AGRICOLE

Aussi bien en ce qui concerne les variations cycliques de l'offre de produits agricoles que l'adoption de nouvelles technologies en agriculture, nous avons souligné l'importance dans les processus en cause d'une structure de production agricole très compétitive. En général, les producteurs agricoles n'ont individuellement aucun impact sur l'offre totale disponible sur le marché. Ils prennent donc leur décision de production individuellement, sans concertation aucune; « la production agricole est individuelle »²¹ (Servolin 1989, p. 19). Ils sont donc en concurrence parfaite les uns par rapport aux autres et, de ce fait, subissent les résultats du marché. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, ils font face la plupart du temps à des intermédiaires fortement concentrés, que ce soit pour l'achat des facteurs de production ou pour la vente de leur production finale.

Pourtant, la diminution du nombre de fermes est une réalité dans la plupart des pays développés. Malgré cette évolution structurelle, il reste dans toutes les grandes régions ou pays, à l'échelle de chaque marché, un nombre suffisamment élevé de producteurs d'une

²⁰ En italique dans le texte original.

²¹ L'auteur précise que « certes, il existe dans nos pays un très grand nombre de petites entreprises individuelles, dans beaucoup de branches d'activités. Mais (...) elles concernent pour l'essentiel le commerce, les services, les professions libérales et très peu la production elle-même ». En ce sens, la structure de production de l'agriculture représente une exception, « à ce degré d'importance économique, on est accoutumé à voir intervenir la grande entreprise capitaliste » (Servolin 1989, p. 20).

ou l'autre production pour qu'aucun d'eux individuellement ne puisse influencer les résultats du marché. Pour Boussard, cela s'explique entre autres par la présence de rendements constants dans le secteur agricole ou, autrement dit, l'absence d'économie d'échelle (Boussard 1978, pp. 87-106). Il s'agit du terme économie d'échelle pris dans son strict sens économique, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'augmentation de production plus que proportionnelle à une augmentation de l'utilisation des facteurs de production, y compris la terre. Autrement dit, quelle que soit la taille d'une ferme, les techniques de production et les technologies disponibles permettent en bout de ligne d'obtenir sensiblement les mêmes rendements, la plus grande ferme n'ayant pas automatiquement un avantage « d'échelle » sur la plus petite.

Il est tout de même possible de rencontrer des économies de taille²² en agriculture. Ainsi, une exploitation de plus grande dimension pourrait être dans une meilleure position de négociation face à un fournisseur d'intrants, lui permettant d'obtenir un rabais de quantité à l'achat d'un intrant donné. Il en va de même pour la vente de sa production, un volume important garanti à un acheteur pouvant résulter en une prime positive par rapport au prix moyen du marché. Mais dans un cas comme dans l'autre, rien n'empêche des producteurs de plus petits volumes de regrouper leurs achats d'intrants ou la vente de leurs produits pour obtenir les mêmes avantages.

Le développement qui vient d'être présenté n'invalide pas pour autant le modèle de la « cage d'écureuil » de Cochrane. Pour un développement technologique donné, en situation statique, les économies d'échelle et de taille sont relativement limitées. Par contre, le développement technologique est un phénomène dynamique, continu dans le temps, et ainsi « la taille moyenne 'efficace' augmente au cours du temps » (Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 38); et l'évolution structurelle du secteur de production agricole se poursuit sans cesse dans le temps.

Par contre, même dans un horizon de court terme à technologies constantes, il peut y avoir un incitatif économique pour le producteur individuel à vouloir augmenter la taille de son exploitation agricole. Pour celui qui est occupé à plein temps sur sa ferme et pour qui les perspectives de travail rémunérateur à l'extérieur sont limitées, un accroissement de la taille de sa ferme pourrait lui permettre de mieux utiliser sa propre force de travail et ainsi d'obtenir un revenu annuel supérieur (Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 38). Également, si la possibilité existe de recourir à du travail salarié à un coût moindre que la productivité marginale en valeur de celui-ci, il en résultera un revenu supérieur pour le producteur agricole qui embauche une telle main-d'œuvre salariée. Autrement dit, le producteur agricole empochera les revenus additionnels que lui procure un salarié pour autant que ces revenus soient supérieurs au salaire versé; ce qui n'est pas une condition toujours facile à rencontrer étant donné les conditions de recrutement relativement difficiles de salariés permanents ou temporaires en agriculture.

Une autre contrainte importante à l'accroissement de la taille des exploitations agricoles est liée à l'importance du facteur sol en agriculture. En effet, l'agriculture reste en général liée à son support premier, le sol. Une exploitation agricole peut disposer de très grandes

²² Certains auteurs privilégieront le terme « économies de structure ».

superficiés, quoique dans un tel cas, il faudra tout simplement multiplier les équipements disponibles pour réussir à réaliser les diverses opérations culturales dans les délais relativement courts qu'exigent les conditions climatiques et le processus biologique des cultures. À la limite, la possibilité de cultiver des superficies immenses existe mais il peut être plus rentable plutôt de créer une autre exploitation un peu plus loin afin de limiter les déplacements requis pour se rendre au lieu de culture (Boussard 2001, p. 184). Mais encore là, dans les pays développés, une exploitation de 2000 hectares en culture sera considérée comme une très grande exploitation et, pourtant, cette exploitation réalisera tout de même une production marginale à l'échelle de l'ensemble du marché.

Ce n'est d'ailleurs que quand la production agricole a pu s'affranchir de son lien à la terre que d'autres phénomènes ont pu voir le jour. D'ailleurs, pour Boussard, c'est lorsque l'on combine la possibilité d'économie d'échelle avec une perte du lien au sol qu'une production auparavant considérée comme agricole devient un produit industriel :

« lorsqu'une innovation technique permet d'obtenir presque sans terre (et avec économie d'échelle) un produit auparavant tributaire de l'espace disponible (c'est le cas, par exemple, de la production de soie, supplantée par les fibres artificielles d'origine chimique), alors ce produit sort de la sphère agricole, pour devenir un produit industriel. » (Boussard 1992, p. 33)

Les productions dites hors-sol et notamment les productions avicole et porcine peuvent s'apparenter en partie à un tel mouvement²³. Les procédés de production ont pu y être uniformisés et standardisés ou autrement dits « industrialisés ». Ainsi, Paarlberg notait il y a plus de 20 ans aux États-Unis que « l'industrie du poulet à griller affiche maintenant une ressemblance probablement plus proche de l'industrie automobile que de la ferme traditionnelle »²⁴ (Paarlberg 1980, p. 185). Cela a permis le développement de formes de productions capitalistes, à l'origine agricole ou agroalimentaire, mais maintenant provenant parfois de l'extérieur du secteur, sur la base entre autres de grandes corporations publiques à capital-actions. C'est le cas de la production de volaille aux États-Unis, avec la position dominante qu'y occupe la corporation Tyson Foods à tous les stades de la filière : approvisionnement à la ferme, production en propriété, sous intégration, sous contrat, abattage, transformation, sur-transformation et distribution. La croissance rapide de Smithfield Foods dans la filière porcine relève de la même logique. On ne parle plus alors de la rentabilité de l'une ou l'autre des phases du processus, la production ou l'abattage par exemple, mais plutôt d'une chaîne de création de valeur et d'une maximisation du profit de l'ensemble des opérations.

De telles formes de production ne sont pas encore apparues en production laitière. La possibilité d'y substituer le capital au travail y est limitée par l'opération biquotidienne de la traite et aussi par le lien avec la production fourragère nécessaire à l'alimentation du troupeau. De plus, la difficulté d'uniformiser les taux de conversion alimentaire est

²³ En fait, ces productions ne se sont pas complètement affranchies du lien au sol, la disposition des déjections animales reposant encore sur la disponibilité de superficies d'épandage. Bien que le processus d'industrialisation de ces productions ait tenté d'ignorer cette réalité « ennuyeuse », les problèmes environnementaux rencontrés posent de nouveaux défis au développement de ces filières.

²⁴ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

accentuée par l'impact de la composition des fourrages, elle-même variable, ce qui limite encore la standardisation de l'élevage des ruminants en général et de façon plus particulière des vaches laitières. Par ailleurs, l'implantation récente des robots de traite ne semble pas non plus représenter un saut technologique permettant l'industrialisation de cette production au même titre que les productions avicoles et porcines, notamment parce que cette technologie, par ailleurs encore coûteuse, convient à des troupeaux de taille moyenne, environ 60 vaches par robot de traite (Veysset et al. 2001). Sur les plus grands troupeaux, il faut donc multiplier les robots de traite et l'investissement en proportion fixe, donc sans économie d'échelle comme nous l'évoquions précédemment.

Il est vrai que des modèles de production différents sont dominants dans certaines régions laitières, notamment dans le sud-ouest des États-Unis (Californie, Arizona notamment). Ces modèles s'appuient sur une alimentation achetée à l'extérieur de l'exploitation. Ils s'appuient aussi sur la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché (les travailleurs mexicains et sud-américains) permettant des taux de rémunération relatifs très différents entre salariés agricoles et producteurs agricoles. Les économies laitières d'autres pays développés ne disposent pas systématiquement de cette double possibilité : alimentation du troupeau et main-d'œuvre salariée à bas coûts. Cela dit, même si les exploitations laitières de la Californie peuvent atteindre plusieurs milliers de têtes, aucune n'a à elle seule un impact déterminant sur l'offre globale de lait dans la région et, a fortiori, à l'échelle du pays. Même dans ce cas extrême, l'offre de lait reste atomistique.

Ainsi pour conclure cette section, il faut souligner que quoi qu'il en soit des économies de taille, « l'efficacité maximale est souvent atteinte pour des tailles d'exploitation qui sont faibles par rapport aux tailles maximales observées, et qui, en tout cas, sont faibles par rapport à la taille du marché (...) Tout cela explique, au moins en partie, la structure fragmentée et concurrentielle du secteur agricole » (Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 38).

2.2.4 UNE FAIBLE MOBILITÉ DES RESSOURCES EN AGRICULTURE ET UNE FORTE PROPORTION DE COÛTS FIXES

La théorie de l'immobilité des ressources en agriculture a été développée par Glenn L. Johnson dans les années 50. Ces travaux ont été repris par de nombreux auteurs et notamment Cochrane qui l'intégrait à son analyse des variations des prix agricoles (Cochrane 1958, pp. 43-45). Pour ce dernier, l'offre totale de produits agricoles à l'échelle d'un pays (les États-Unis dans son analyse) change peu à court terme, voire pas du tout, à la suite d'une variation du niveau des prix à la ferme.

Plus précisément, Johnson considérait que l'offre de produits agricoles est élastique à une hausse du prix à la ferme et inélastique à une baisse (Schmitz et al. 2002, p. 23). Ainsi, lorsque les prix à la ferme augmentent, de nouveaux actifs sont investis dans la production agricole et l'offre s'en trouve augmentée. Il faut nuancer cependant ce propos en ce sens que l'offre de terre cultivable dans les pays développés est un ensemble fini et que la capacité d'attraction du secteur agricole pour la main-d'œuvre extérieure est aussi limitée. Mais cela n'invalide pas pour autant totalement l'assertion de Johnson. À l'inverse,

lorsque les prix agricoles diminuent, il n'est pas aisé pour le producteur agricole de se départir des ressources qui ne sont plus pleinement rémunérées. En termes économiques, la productivité marginale en valeur d'un actif (ce que rapporte l'utilisation de ce bien) diminue lorsque le prix du bien qu'il contribue à produire diminue. La solution pour le producteur serait donc de revendre cet actif sur le marché mais la valeur de revente de cet actif, d'autant plus si sa rentabilité est diminuée par la baisse du prix du produit, est nettement moindre que son coût d'acquisition initial. En conséquence, le producteur peut être tout à fait rationnel dans son choix de continuer à produire, de maintenir son volume de production, tant que son espérance de gain sera supérieure aux bénéfices retirés de la liquidation de son actif. Par contre, son revenu disponible sera tout de même affecté à la baisse. Plus les actifs sont spécialisés, et c'est particulièrement le cas en agriculture aussi bien pour les bâtiments d'élevage que les équipements de récolte²⁵, plus le phénomène d'immobilité des ressources sera accentué.

Et même plus, Cochrane (1958, p. 44) souligne que sur les fermes familiales (ce qui est encore la forme de propriété du capital agricole qui domine), le travail familial, la terre et le capital sous plusieurs formes sont traités comme des facteurs fixes de production à court terme. Il s'ensuit que le secteur de production agricole est caractérisé par une forte proportion de coûts fixes. Ainsi, en période de baisse des prix des produits agricoles, ces facteurs fixes de production ne disposent pas d'utilisation alternative. Ils continueront donc à être utilisés sur les fermes même si les revenus retirés de leur utilisation sont en baisse.

Pour la majorité des auteurs, la main-d'œuvre agricole est considérée comme peu mobile. Par exemple, Mahé et Ortalo-Magné mentionnent que « la principale spécificité du secteur agricole vient du fait que les deux facteurs de production de base, la terre et la main-d'œuvre, sont très peu mobiles entre l'agriculture et les autres activités économiques » (2001, p. 38). Tweeten (1989, p. 112-113) abonde dans le même sens pour ce qui est de la main-d'œuvre agricole en notant que les habiletés qu'ont développées les travailleurs agricoles sur les fermes ont une valeur limitée sur le marché du travail hors de l'agriculture. Sneessens (1983, p. 11) ajoute que la possibilité d'acquérir des qualifications en dehors de l'agriculture diminue rapidement avec l'âge alors que Tweeten (1989, p. 113) poursuit en notant que la moyenne d'âge relativement élevée de la population agricole est un frein de plus à sa mobilité.

De plus, la main-d'œuvre agricole familiale n'est pas facilement divisible. Par exemple, si deux personnes (un couple) travaillent sur une exploitation agricole, « la libération de main-d'œuvre permise par la substitution du capital au travail, même si elle est importante en termes relatifs, ne représente jamais qu'une fraction d'une personne active » (Sneessens 1983, p. 10). D'employer ailleurs cette part de travail libérée n'est pas toujours aisé en milieu rural.

Finalement, de nombreux auteurs soulignent que l'attachement personnel d'un travailleur à sa profession peut limiter la mobilité professionnelle. Cet attachement résulte de valeurs

²⁵ Les actifs fixes sont ceux dont la durée de vie est supérieure à une période de production : arbres fruitiers, vaches laitières, etc.; ainsi que les équipements agricoles en général (salle de traite, système de drainage ou d'irrigation, moissonneuse-batteuse, etc.).

non économiques (Sneessens 1983, p. 11) qui reflètent un choix lié à un mode de vie²⁶ (Cochrane 1958, p. 44; Klatzmann 1972, p. 16; Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 43).

Du fait de ces caractéristiques particulières, les agriculteurs tendent généralement à différer leur sortie du secteur jusqu'au terme de leur vie active. « Ce n'est que contraint et forcé par la dégradation sévère de sa situation économique, ou à la faveur de circonstances exceptionnelles, qu'un agriculteur changera de profession en cours de carrière. L'ajustement se réalise plutôt essentiellement par le non renouvellement des générations, et non pas par mutation professionnelle » (Sneessens 1983, p. 12). Ainsi, « la population agricole diminue principalement à l'occasion de départs en retraite, non par la reconversion d'agriculteurs dans d'autres métiers » (Mahé et Ortalo-Magné 2001, p. 39).

Si une telle situation qui peut conduire à une sous-rémunération chronique d'une partie des ressources engagées en agriculture est possible, c'est parce qu'une bonne proportion des ressources ne sont pas directement liées au marché. C'est le cas des ressources propres du producteur, capital et travail familial, qui demeurent investies dans le secteur de production même si elles ne sont pas rémunérées au taux du marché. On observe ainsi une grande capacité de résistance des producteurs à de faibles niveaux de prix et de revenus, ce qui ne signifie pas pour autant que ce soit une situation socialement acceptable.

Entre le moment où un agriculteur fait le constat qu'il n'existe pas de possibilité de reprise de son exploitation dans le cadre d'une transaction intra-familiale et son départ effectif à la retraite, il peut s'écouler environ une quinzaine d'années, même si la condition économique de cet agriculteur se détériore progressivement. La mobilité de la ressource main-d'œuvre, et de toutes les autres ressources qui y sont obligatoirement liées, rencontre donc un « délai d'exécution très long » (Sneessens 1983, p. 13). Ce processus d'ajustement particulièrement rigide peut conduire à un surplus de ressources, notamment humaines, engagé en production agricole par rapport à ce que nécessite le niveau technique moyen disponible.

2.3 LE PROBLÈME AGRICOLE

La combinaison de toutes ces caractéristiques économiques dans un même secteur de production conduit à ce que de nombreux auteurs ont appelé le « problème agricole », soit une instabilité et une faiblesse relative des prix et des revenus agricoles en l'absence d'intervention de l'État en agriculture. Cette instabilité économique est renforcée par les conditions mêmes du processus de production biologique qu'est l'agriculture, que ce soit à cause de la variabilité des conditions climatiques, et des variations annuelles de la production qui peuvent en résulter, ou des problèmes d'épizootie rencontrés dans les élevages.

Mais la persistance du « problème agricole » est maintenant discutée. Certains auteurs affirment que la faiblesse relative des revenus des familles agricoles ne serait plus vérifiée

²⁶ « A way of life » dans le texte original de Cochrane.

et que « les marchés des produits agricoles fonctionnent »²⁷, ce qui remettrait en question la pertinence de l'analyse de la spécificité économique de l'agriculture (Tweeten 2002, p. 2). Gardner, à la suite d'une vaste revue de la littérature sur la question, mentionne que les résultats des recherches recensées « supportent le modèle théorique du problème agricole » sur trois aspects : l'inélasticité de la demande; le rôle de l'innovation technologique; la spécificité des facteurs de production et la fixité des actifs qui en découle (Gardner 1992, p. 96). Et pourtant, il note que :

« Cependant, la théorie ne semble plus s'appliquer aujourd'hui. La surprise qui a été graduellement révélée durant les décades de l'après-guerre est que pendant que le problème agricole disparaissait, ce n'était pas le cas de l'intervention qui était même croissante. La politique de soutien des agriculteurs, si elle n'avait jamais été basée sur l'existence d'un problème de revenus chroniquement faibles en agriculture, ne pouvait plus se réclamer d'une telle rationalité . »²⁸ (Gardner 1992, p. 96)

Certains travaux du United States Department of Agriculture (USDA) vont dans le même sens en ce qui concerne l'agriculture des États-Unis, à savoir que

« les producteurs les plus efficaces sont compétitifs même au prix de marché très faible des années récentes. Pour eux, il n'y a pas de problème agricole, pas de problème de revenu, aussi longtemps qu'ils maintiennent la croissance de leur productivité tout en contrôlant leurs coûts. »²⁹ (Offutt 2000, p. 8)

Ou encore, Hopkins et Morehart ont comparé les revenus des entreprises agricoles avec ceux de petites entreprises familiales non-agricoles (telles des restaurants, des nettoyeurs à sec, ou des magasins). Ils concluent de leur analyse que la situation des entreprises agricoles du point de vue du niveau et de la distribution des revenus soutient la comparaison avec les entreprises non-agricoles. Cependant, il faudrait ajouter, ce que ne précise pas leur analyse, qu'ils mettent en parallèle la situation économique d'entreprises de service avec celle d'entreprises de production en agriculture ce qui ne nous semble pas, à première vue, tout à fait comparable. Mais pour ces auteurs, « le secteur agricole ne semble pas souffrir du *problème agricole*. »³⁰ (Hopkins et Morehart 2002, p. 88)

Par contre, d'autres analyses montrent, sur la base de données du USDA, que pour les principales productions végétales aux États-Unis (maïs, blé, soja, coton, riz), les coûts de production en 2000 et 2001 étaient en moyenne plus élevés que les prix obtenus du marché. Et même plus, les subventions directes obtenues par les producteurs ne permettaient même pas d'obtenir un revenu net moyen positif pour la plupart des cultures, à l'exception de la production de riz qui est sur une base unitaire la plus largement subventionnée (Ray et al. 2003, p. 19).

²⁷ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

²⁸ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

²⁹ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

³⁰ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

Par ailleurs, dans une analyse très fouillée de la question en France, Jegouzo et al. concluent que la fréquence de faibles revenus dans les ménages dont l'agriculture est la profession principale³¹ est particulièrement élevée : « dans 40 % des exploitations le revenu agricole net annuel par unité de travail à temps plein est, au cours des trois années 1993-1994-1995, inférieur à l'équivalent du salaire net annuel d'un salarié à temps complet payé au tarif du SMIC³² ». Cela dit, ces auteurs notent que le sommet de l'échelle des revenus agricoles « rejoint souvent celui des meilleurs salaires »³³ (Jegouzo et al. 1998, p. 224); ce qui permet de conclure à une forte dispersion du niveau des revenus dans les ménages agricoles.

L'analyse de Offutt montre aussi la très grande disparité des revenus qui existe entre les groupes de fermes aux États-Unis et l'importance des revenus hors ferme dans la constitution du revenu global de bon nombre de ménages agricoles. Une étude d'Agriculture et Agroalimentaire Canada permet de faire le même constat pour l'agriculture canadienne. Cette étude met en évidence la part croissante entre 1990 et 2000 des revenus non-agricoles dans le revenu moyen des familles agricoles (AAC 2003). Cette hétérogénéité croissante de l'agriculture, notamment celle des États-Unis, est aussi soulignée par Cochrane dans ses travaux récents³⁴. Il mentionne qu'au milieu des années 30, « la très grande proportion des fermes américaines étaient des fermes familiales de taille modérée (...), entre 100 et 200 acres » alors qu'en 1985, « il n'y a plus une telle entité que l'on peut qualifier de ferme familiale typique »³⁵ (Cochrane 1985, pp. 1002 et 1004). Ce constat vaut pour le secteur agricole nord-américain dans son ensemble (Schmitz et al. 2002, p. 24) et peut être fait pour l'agriculture de la plupart des pays développés³⁶.

Mais cette hétérogénéité de l'agriculture permet-elle de conclure à la fin du problème agricole ? Certainement pas pour Jegouzo et al. qui mentionnent, dans le cas de l'agriculture française, que « malgré une amélioration confirmée au cours des années les plus récentes, la question des bas ou très bas revenus des exploitations reste un aspect majeur du problème agricole » (Jegouzo et al. 1998, p. 224). D'autre part, pour Schmitz et al., la diversité des structures agricoles devient une partie de leur définition du « nouveau problème agricole » avec la grande instabilité des revenus qui reste une réalité du secteur (Schmitz et al. 2002, p. 24).

Mais plus fondamentalement, que le problème des faibles revenus relatifs de l'agriculture soit atténué par les programmes de soutien en vigueur serait la moindre des choses. On ne peut conclure pour autant que les programmes agricoles sont alors devenus inutiles, bien

³¹ L'agriculture principale signifie une exploitation dirigée « par un agriculteur qui l'est soit à titre exclusif, soit à titre principal »; dans « l'agriculture de complément » la profession principale du chef d'exploitation n'est pas l'agriculture; alors que « l'agriculture de retraite » est le fait « des exploitations dont le chef est à titre principal un retraité » (Jegouzo et al. 1998, pp. 12-13).

³² L'équivalent du salaire minimum en France.

³³ Il s'agit du décile supérieur (la tranche des 10 % les plus élevés) des salaires des secteurs privés et semi-publics (Jegouzo et al. 1998, p. 59).

³⁴ Il ne devrait pas s'en surprendre d'ailleurs puisqu'il le prédisait déjà en 1958 (p. 97) comme nous l'avons souligné précédemment.

³⁵ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

³⁶ Klatzmann (1972, p. 19) faisait déjà ce constat pour la France de même que Quaden (1973) à la même époque pour l'Europe.

au contraire, ils prouveraient peut-être là une certaine efficacité (dont on peut bien entendu discuter le coût, les disparités engendrées, les modalités de leur application). Dans le même ordre d'idée, le fait que les familles agricoles tirent une part croissante de leur revenu familial de revenus non-agricoles n'est pas non plus une démonstration de la fin du problème agricole. Cela pourrait tout aussi bien appuyer l'argumentation que le problème agricole perdure et que nombre de familles agricoles n'ont d'autres choix que de s'investir dans des activités hors ferme pour obtenir un niveau de revenu adéquat.

Bref, ces diverses observations ne permettent pas de conclure formellement qu'il n'y a plus de problème agricole ou qu'il n'y en aurait pas à nouveau en l'absence d'intervention. Par contre, cela peut permettre d'initier une discussion sur le choix des modes d'intervention, sur la politique agricole en vigueur, ce que fait d'ailleurs Cochrane en remettant en cause les mécanismes de la politique agricole des États-Unis en vigueur depuis les années 30 (Cochrane 1985). Mais sur les fondements mêmes du problème agricole, Gardner lui-même l'admet, comme nous l'avons vu ci-dessus, et Cochrane le réitère³⁷ lorsqu'il plaide toujours pour une action gouvernementale en agriculture à cause des problèmes inhérents à ce secteur d'activité parmi lesquels il mentionne :

« - la survie économique d'environ 400 000 fermes familiales de taille modérée (...);
- le problème de l'instabilité des prix et des revenus (soit) la propension des prix et des revenus agricoles à varier largement à la hausse et à la baisse, d'une façon imprévisible (...). »³⁸ (Cochrane 1985, p. 1007)

Mais la diversité de l'agriculture et des formes de production qui la composent maintenant oblige à une analyse plus fine de la situation afin d'éviter des généralisations qui pourraient être abusives. Nous l'avons déjà mentionné, de grands groupes se sont constitués dans les productions avicole et porcine en développant des modes de production de type industriel. Ils tentent par des méthodes d'élevage en confinement hautement contrôlées de s'affranchir des aléas des processus biologiques, mais avec plus ou moins de succès en ce qui concerne les risques d'épizootie. L'intervention gouvernementale est très limitée maintenant dans ces secteurs de production dans la plupart des pays développés³⁹. Les groupes intégrés verticalement semblent pouvoir prospérer en comptant non pas sur la rentabilité de la production agricole en soi, ni sur le soutien gouvernemental, mais plutôt sur leur capacité de créer de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la filière qu'ils contrôlent étroitement. Il est à noter que ces filières ont aussi pu profiter d'une demande croissante de la part des consommateurs, soit sur les différents marchés nationaux pour la viande de volaille avec une augmentation marquée de la consommation per capita ou sur des marchés

³⁷ D'ailleurs, Gardner (1992, p. 83), en citant cet article de Cochrane immédiatement après une citation de Tweeten sur le rejet de la perspective du problème agricole, laisse entendre que Cochrane aurait lui aussi changé d'idée sur la question : « Cochrane (...) provides a more directly policy-related change of view ». Pourtant, c'est strictement sur les instruments du soutien que porte la remise en question de Cochrane dans son article et non pas sur la nécessité d'un soutien.

³⁸ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

³⁹ Le système de gestion de l'offre dans le secteur de la volaille au Canada fait figure d'exception. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'est plus justifié, le maintien qu'il permet d'exploitations agricoles « familiales de taille modérée », pour reprendre l'expression de Cochrane, pouvant alors constituer un des objectifs de l'intervention gouvernementale.

à l'exportation rémunérateurs pour la viande porcine, bénéficiant ainsi d'une situation toute particulière parmi les grands groupes de produits agricoles.

En conclusion, rappelons que nous avons montré que les fondements économiques de l'intervention de l'État en agriculture, fondements qui ont été énoncés entre les années 1930 et 1960, sont toujours à l'œuvre. L'argumentation développée par Cochrane et reprise pour l'essentiel par les auteurs qui lui ont succédé a donc fait école. Elle a fait école, non seulement parmi les économistes agricoles mais, comme nous le disions d'entrée de jeu, comme référence sur laquelle a été basée l'intervention de l'État en agriculture dans pratiquement tous les pays développés. À titre anecdotique, il est d'ailleurs intéressant de noter que Cochrane a été conseiller du Président Kennedy en matière de politique agricole au début des années 60 alors que Ezekiel l'avait été pour le Président Roosevelt dans les années 30 lors de l'élaboration du premier Farm Bill.

Quant aux quelques secteurs de production agricole qui s'industrialisent, ils ne se sont pas encore complètement affranchis de cette spécificité économique, bien que leur mode de coordination verticale puisse leur permettre d'en contrecarrer certains effets. Ce n'est pas le cas du secteur laitier qui subit de plein fouet l'ensemble des caractéristiques économiques analysées et qui est toujours constitué, à l'exception de quelques régions des États-Unis, de « fermes familiales de taille modérée ». Pour Manchester, c'était même dès 1983 le « dernier bastion » de la ferme familiale en production animale dans la plupart des régions des États-Unis (Manchester 1983, p. 286).

Et si la spécificité économique de l'agriculture est toujours une réalité, elle l'est plus encore pour le secteur laitier selon cet auteur (Manchester 1983, pp. 3-6). Les actifs y sont encore plus spécialisés (vaches laitières, bâtiments et équipements) que dans d'autres productions, notamment que dans les productions végétales où un équipement peut servir à plus d'une production. L'ajustement du niveau de production est très limité à court terme en production laitière, l'alimentation procurant des possibilités marginales à ce niveau. En fait, la production peut être réduite rapidement en liquidant une partie du troupeau mais, à l'inverse, l'augmentation de production nécessite la mise en élevage de génisses laitières qui ne seront disponibles pour la production que dans un délai de deux ans. L'entrée ou la sortie du secteur laitier, en provenance ou vers une autre production agricole, implique des changements majeurs dans la structure du capital d'une exploitation, ce qui n'est pas le cas en production végétale. À cause de la grande périssabilité du produit frais, les normes de qualité et d'inspection imposées par les autorités sanitaires sont particulièrement strictes et le produit ne peut être conservé à la ferme pour plus de 48 heures. Cette caractéristique a aussi pour effet que l'assemblage du produit brut pour les besoins de la transformation est une fonction coûteuse. Quant au marché du lait de consommation, cet auteur souligne qu'il comporte une part « inhérente d'instabilité », la production pouvant « varier de façon saisonnière pour des raisons biologiques et même jour après jour alors que ni l'un ni l'autre de ces types de variation n'est coordonné avec les variations de la consommation. »⁴⁰ (Manchester 1983, p. 6)

⁴⁰ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

Dans ce contexte de persistance de la spécificité économique du secteur agricole des pays développés, et en particulier du secteur laitier, il ne faut pas être étonné de constater aussi une persistance de l'intervention de l'État en agriculture. Outre de contrecarrer les effets négatifs de la spécificité économique du secteur agricole, cette intervention peut poursuivre des objectifs multiples et prendre des formes variées comme nous allons maintenant le voir.

3. L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN AGRICULTURE ET LES DIFFÉRENTS MODES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER

L'État est intervenu historiquement dans tous les pays développés avec des politiques et des programmes ayant pour but de contrer les effets négatifs attribués à la spécificité économique de l'agriculture. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont mis en place de multiples programmes afin d'augmenter et de stabiliser le niveau des revenus des familles agricoles dans un souci d'équité et de parité avec le reste de la société. Mais de considérer uniquement sous cet angle l'origine de l'intervention de l'État en agriculture serait trop réducteur. Avant d'aborder la présentation des différents modes de régulation du secteur laitier en vigueur dans les pays analysés, nous allons traiter des objectifs de l'intervention de l'État en agriculture.

3.1 LES OBJECTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN AGRICULTURE

Étant donné l'importance qu'a eue l'agriculture dans le développement économique et les équilibres sociaux qui en découlent, l'État a eu bien d'autres motifs que les seules questions de la spécificité économique et du niveau des revenus agricoles pour justifier son intervention en agriculture. C'est ainsi que Doyon et al. (2001, p. 82) regroupent en quatre catégories les motifs de l'intervention de l'État en agriculture :

- « les motifs économiques (imperfections de marché, immobilité des ressources, risques, externalités, biens publics, politiques macro-économiques);
- les motifs socio-économiques (équité, parité);
- les motifs politico-économiques (autosuffisance, occupation du territoire, développement régional);
- les motifs politico-idéologiques (nationalisme et survivance, contrôle économique, langue, religion)⁴¹ ».

Dans le même ordre d'idée, Hathaway mentionne que :

« la politique agricole doit être une politique pluraliste destinée à atteindre un certain nombre de valeurs et, de plus, elle sera toujours diverse, diffuse, et elle impliquera beaucoup plus que l'économie. Que nous aimions cela ou pas, c'est le monde réel. »⁴² (Hathaway 1966, p. 400)

⁴¹ Bien que les motifs politico-idéologiques mentionnés ici relèvent de la situation particulière du Québec sur laquelle portait l'analyse de ces auteurs, les divers éléments qu'ils mentionnent, lesquels ne sont pas strictement économiques, peuvent s'appliquer à l'évolution de la politique agricole dans divers pays.

⁴² Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

Les objectifs de la politique agricole peuvent donc être multiples. Cependant, on peut constater une relative similarité de ces objectifs lorsqu'ils sont explicitement définis. Par exemple, le Agricultural Adjustment Act de 1938 aux États-Unis, qui comportait les principaux éléments de la politique agricole qui ont perduré jusqu'au Fair Act de 1996, mentionnait un certain nombre d'objectifs que l'on retrouve pour plusieurs dans les objectifs de la Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne⁴³ (CEE) tels que définis dès le Traité de Rome en 1957 (cité par Sneessens 1983, pp. 47-48). Ainsi, dans les deux cas, la question de la parité des revenus agricoles avec les revenus des autres secteurs économiques est prioritaire.

De façon qui pourrait apparaître à première vue contradictoire, l'amélioration recherchée des revenus des agriculteurs doit pouvoir se faire tout en poursuivant l'objectif d'assurer des prix raisonnables pour les consommateurs. En fait, pour résoudre la contradiction apparente, l'accroissement de la productivité du secteur agricole est un objectif explicitement mentionné dans le Traité de Rome et il est, bien entendu, implicite dans les objectifs de la politique agricole des États-Unis. D'ailleurs Debailleul note que la véritable portée du « compromis agricole » à l'œuvre dans l'agriculture américaine dans les années 50 et 60 a consisté à

« permettre en période de surproduction chronique un soutien des prix et des revenus agricoles à un niveau et dans des conditions de stabilité tels qu'ils encouragent la modernisation du secteur agricole tout en permettant aux gains de productivité de se transmettre à la consommation sous la forme d'une baisse relative des prix alimentaires. » (Debailleul 1989, p. 352)

Ainsi, ce n'est qu'à partir du moment où une certaine stabilité de prix et de revenus a été offerte par les programmes gouvernementaux au secteur agricole, que l'adoption de nouvelles technologies a pu se faire à un rythme rapide dans l'agriculture de tous les pays développés, conduisant à une baisse significative des prix en termes réels à long terme. Boussard va même plus loin en soutenant que « l'objectif de la politique agricole, c'est l'intérêt à long terme des consommateurs » et, en ce sens, l'objectif de parité des revenus agricoles, ou celui de stabilisation des marchés mentionné au Traité de Rome, était selon lui « un moyen de ces politiques, non une fin » (Boussard 2001, p. 154). Bref, quoiqu'il en soit, les intérêts des agriculteurs (par l'amélioration de leur revenu moyen) et des consommateurs (par la baisse des coûts de l'alimentation) ont pu être « protégés » concurremment.

Finalement, l'objectif d'assurer quantitativement la sécurité alimentaire était traité aussi bien aux États-Unis que dans la CEE. Pour les États-Unis, il s'agissait d'éliminer la faim et la malnutrition chez eux et ailleurs dans le monde, les États-Unis se voyant alors déjà comme le grand pourvoyeur alimentaire de la planète. Le succès en la matière n'est pas totalement probant quoique quantitativement, l'offre globale de produits agricoles à l'échelle mondiale est probablement actuellement suffisante mais d'autres considérations entrent en ligne de compte, notamment l'inégalité de la répartition de la richesse. Pour la Communauté économique européenne, la sécurité des approvisionnements était considérée

⁴³ Maintenant l'Union Européenne.

comme primordiale dans le contexte géostratégique de l'époque. Il s'agissait donc d'assurer la reconstruction des capacités de production agricole mises à mal par la Seconde Guerre mondiale afin de réduire la dépendance alimentaire vis-à-vis des importations.

En fait, ces objectifs, même s'ils n'étaient pas nécessairement explicites, ont été implicites dans la définition de la politique agricole de tous les pays développés à un moment ou un autre de leur histoire récente. Ainsi, l'on va retrouver partout des programmes gouvernementaux ayant pour objectif l'amélioration de la productivité de l'agriculture : par la recherche et développement, le transfert technologique, les structures de vulgarisation agricole et de services-conseils. La sécurité alimentaire sera traitée non seulement quantitativement mais aussi qualitativement avec la production de normes en la matière et des services d'inspection des aliments.

Les objectifs de parité et de stabilité des revenus agricoles seront poursuivis notamment par un ensemble de mesures mises en place pour corriger les imperfections de marché. Les relations commerciales entre le secteur agricole et le secteur de la transformation alimentaire peuvent être encadrées par des règles et normes précises quant au fonctionnement des marchés des produits agricoles. Les Marketing Board ou plans conjoints de mise en marché dans l'approche anglo-saxonne du problème (Canada, Angleterre, Australie, Nouvelle-Zélande), les Marketing Orders aux États-Unis, les organisations communes de marché dans l'Union européenne auront tous pour objectif de rééquilibrer les pouvoirs de marché au bénéfice des producteurs agricoles. Mais en plus des mécanismes d'organisation des marchés, partout l'État a consacré la plus grande part de ses efforts budgétaires en agriculture dans des programmes de soutien des prix et des revenus agricoles.

En la matière, 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)⁴⁴. Dans le secteur laitier, les modes 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.

⁴⁴ Nous revenons plus en détail sur les caractéristiques de chacune de ces formes de soutien au chapitre 4.

3.2 LES MODES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER

3.2.1 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;
- 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 à la production du lait de transformation qui permettait de réduire le prix des produits laitiers 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 disparue, 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 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 dont il faut disposer 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

commerce⁴⁵. 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. Cela dit, dans toutes les provinces, le marché des quotas s'est progressivement imposé comme mode de transfert des quotas entre producteurs⁴⁶.

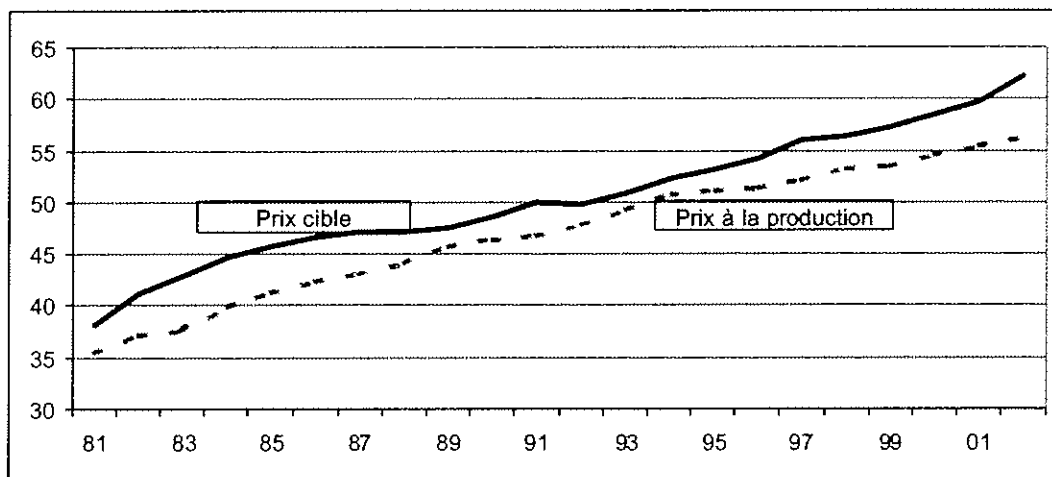
Pour ce qui est de la fixation du prix réel à la production, elle relève aussi du palier provincial de gouvernement. Le prix à la production est négocié entre le syndicalisme agricole et les industriels laitiers sur la base du prix cible décrété par la Commission canadienne du lait. Les autorités gouvernementales 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 appelé le paiement selon l'utilisation 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 pour être efficaces doivent être 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 complété 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

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 production. 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 production⁴⁷. 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. La Figure 3.1 illustre d'ailleurs le lien étroit entre le prix cible et le prix effectif à la production au Canada.

Figure 3.1
Évolution du prix cible et du prix du lait à la production,
Canada, 1981 à 2002, (\$ courants par hl)



Source : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec, Prix effectif du lait et Prix de soutien de la CCL.

Dans l'ensemble, le mode 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. Mais également, ce mode de régulation se fait dans un cadre budgétaire parfaitement contrôlé et prévisible, avec des dépenses de fonds publics pratiquement nulles depuis 2002⁴⁸. 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

3.2.2 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 transformés⁴⁹ 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 1^{er} 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 livres 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 les pertes de marché survenues entre le 1^{er} 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)⁵⁰.

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

⁴⁹ Ces produits sont le beurre, la poudre de lait écrémé et le cheddar.

⁵⁰ Le prix de référence de 16,94 \$/US par cent livres équivaut à 53,87 \$ CAN/hl 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.

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. Jusqu'en 1981, le prix de soutien était fixé en fonction d'un prix de parité qui devait théoriquement assurer le maintien du pouvoir d'achat des producteurs laitiers par rapport à une période historique de référence (Manchester 1983, p. 259). En 1981, le prix de soutien est passé du prix de parité à un prix standard lié aux surplus de produits laitiers et aux coûts de gestion des excédents encourus par la CCC (Manchester et Blayney 2001, p. 6). En 1996, le prix de soutien était alors fixé à 10,35 \$ US par cent livres de lait contenant 3,67 % de gras. La réglementation du Fair Act de 1996 prévoyait une diminution progressive du prix de soutien de 10,35 \$ US à 9,90 \$ US par cent livres, soit une réduction de 0,15 cents par année, puis son abolition au 1^{er} décembre 1999. Or, le Congrès a permis la continuation du programme deux années supplémentaires à un niveau de soutien de 9,90 \$ US, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 2002. Le Farm Bill de 2002 a opté pour poursuivre le programme de soutien des prix jusqu'en 2007 avec un prix de soutien toujours au même niveau de 9,90 \$ US par cent livres (USDA 2004a). À noter que la CCC garde le contrôle sur la détermination des prix de soutien du beurre, de la poudre de lait écrémé et du cheddar. De plus, la CCC se réserve le droit de faire des modifications sur ces prix deux fois par année.

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 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 au chapitre premier, les tarifs ont été fixés à des niveaux suffisamment élevés pour continuer à 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 »⁵¹ (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

⁵¹ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

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. En plus de cette consolidation, les Marketing Orders ont subi plusieurs modifications au niveau des classes et des prix minimums. Les MMO comportent maintenant quatre classes de lait. Les MMO déterminent la relation entre les prix du lait de consommation et du lait de transformation en fonction d'une structure géographique des prix, tenant compte des frais de transport des régions excédentaires vers les régions déficitaires, et indirectement du prix de soutien du lait de la CCC (USDA 2004a).

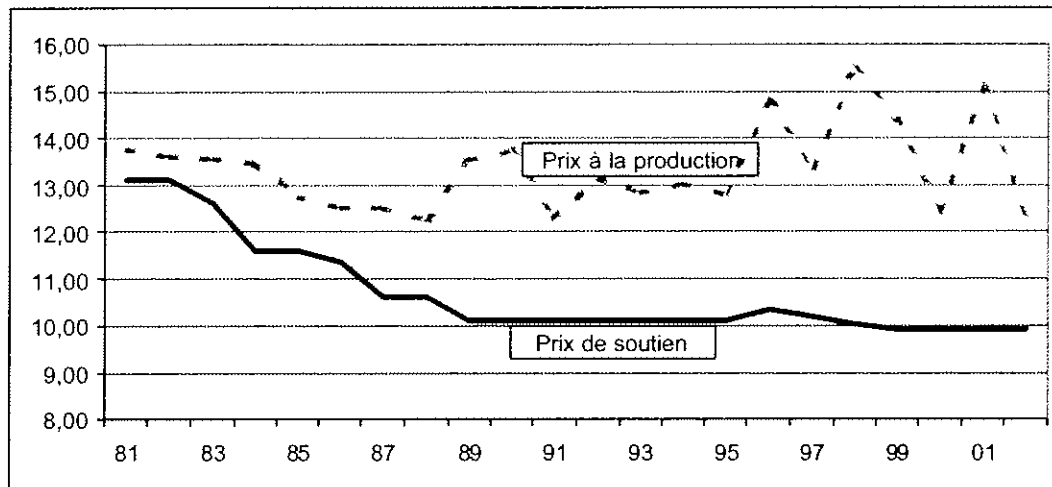
En Californie, la situation diffère car cet État possède son propre programme de Marketing Order. Le programme permet au gouvernement californien de décider d'un prix minimum que les transformateurs ou les acheteurs doivent payer aux producteurs de lait. Ce programme permet aussi de déterminer les prix des produits laitiers transformés et il établit des règles au niveau des échanges de lait entre les producteurs et les « premiers » acheteurs. L'État de la Californie applique également un système de quota de production mais uniquement pour le lait de consommation.

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)⁵².

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 3.2 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.

⁵² 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 3.2
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. »⁵³ (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, comme nous le verrons au prochain chapitre.

⁵³ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

3.2.3 LE CONTINGENTEMENT DE LA PRODUCTION LAITIÈRE DANS L'UNION EUROPÉENNE

La politique agricole des six pays fondateurs⁵⁴ 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 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)

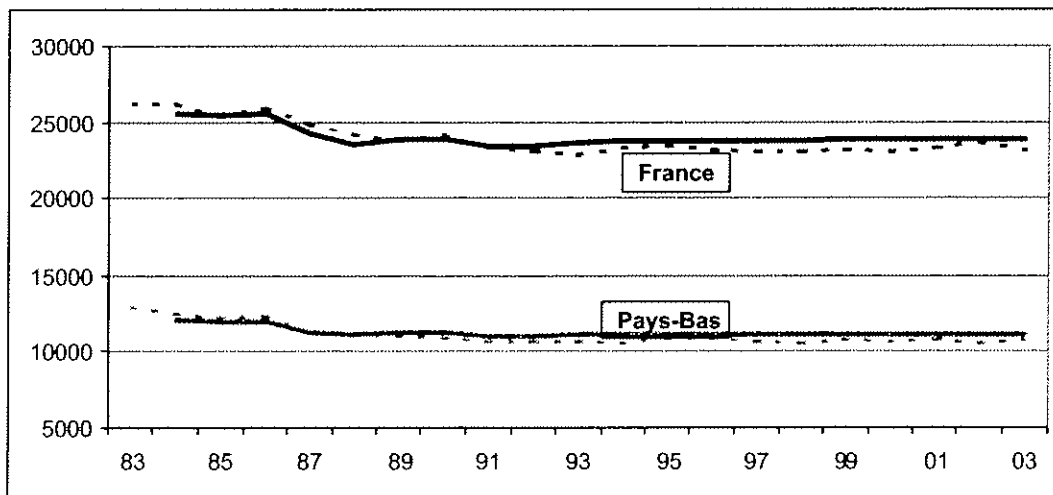
En 1983/84, le plafond est atteint d'où une rupture des possibilités de croissance du budget du FEOGA. La politique de soutien des prix sans limite de production n'était alors plus tenable. Pour que le budget soit augmenté, plusieurs pays ont exigé d'obtenir une

⁵⁴ France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg.

assurance d'un plafonnement à court terme des dépenses. Dans un premier temps, le secteur laitier s'est trouvé 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 80. Les surplus de beurre et de poudre de lait s'accumulaient dans des stocks records 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 5 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 (cf. Figure 3.3) mais également par une baisse des prix d'intervention sur les produits laitiers (cf. Figure 3.4).

Figure 3.3
Évolution du niveau des quotas¹ et de la collecte² de lait,
France et Pays-Bas, 1983 à 2003 (milliers de tonnes)

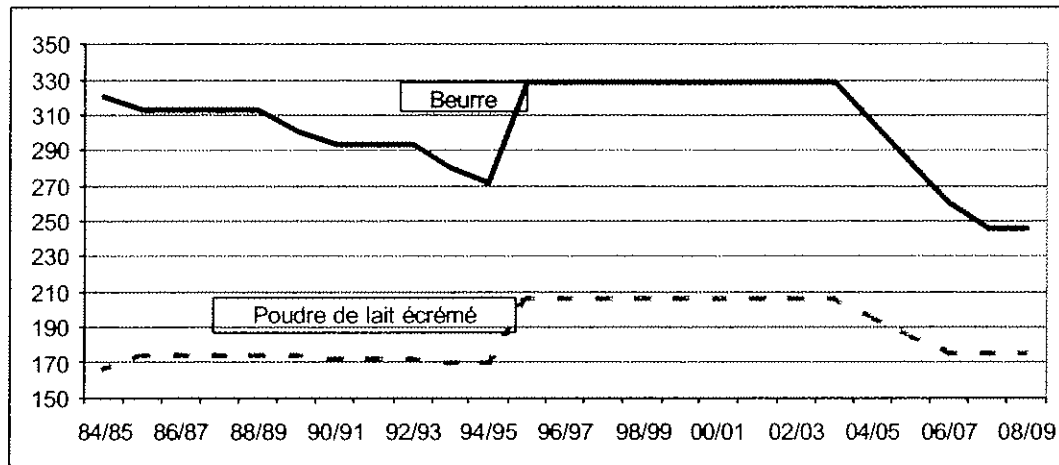


¹ Le niveau des quotas : lignes continues, sur une base d'année laitière de avril à mars.

² La collecte : lignes pointillées, sur une base d'année civile.

Source : CNIEL, <http://www.cniel.com> consulté en ligne, avril 2004.

Figure 3.4
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.

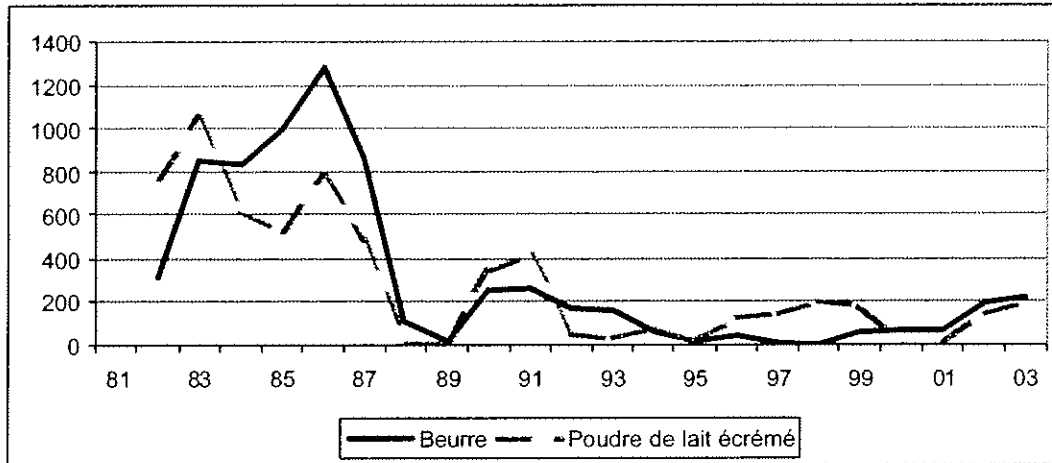
Finalement, il semble que cette politique de contingentement de la production et de gel des prix d'intervention ait en partie atteint son but. Alors que la CEE croulait littéralement sous les stocks de produits laitiers au début des années 80, ceux-ci ont été ramenés à des niveaux nettement inférieurs qui ne semblent plus remettre en cause la pérennité des mécanismes de régulation du marché laitier (cf. Figure 3.5).

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. En fait, malgré le discours récurrent de la Commission, le contingentement est toujours la seule façon qui apparaît adéquate pour contrôler véritablement la production.

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'une subvention directe. 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 de l'historique du quota détenu par un producteur durant les années précédentes, 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 2004⁵⁵, 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).

Figure 3.5
Évolution des stocks de produits laitiers,
Union européenne, 1983 à 2003 (milliers de tonnes)



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

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, loin de là d'ailleurs.

3.2.4 LA NOUVELLE-ZÉLANDE, UN « MODÈLE » DE DÉRÈGLEMENTATION

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

⁵⁵ 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.

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 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 attitré 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 au chapitre 4), on peut conclure que le pouvoir de marché que détenaient les producteurs de lait de consommation de par la régulation du secteur a été perdu au profit des laiteries lors de la période de déréglementation progressive. Par la suite, à l'étape subséquente de la déréglementation totale du secteur, le pouvoir de marché a probablement été accaparé par les détaillants (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 est 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. L'idée n'était cependant pas partagée par tous et les deux entreprises ne parvenaient pas à se mettre d'accord pour fusionner. Il s'en suivra plusieurs petites fusions et acquisitions dans l'industrie. Kiwi acquiert la Tasman Milk Products Ltd et Kaikoura Co-op Dairy Co Ltd en septembre 2000 et fusionne avec la Marlborough Cheese Co-op Dairy Co Ltd en novembre de la même année. Vers la fin de 2000, il ne restait que quatre entreprises de transformation de produits laitiers en Nouvelle-Zélande.

Finalement, le 21 décembre 2000, 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.

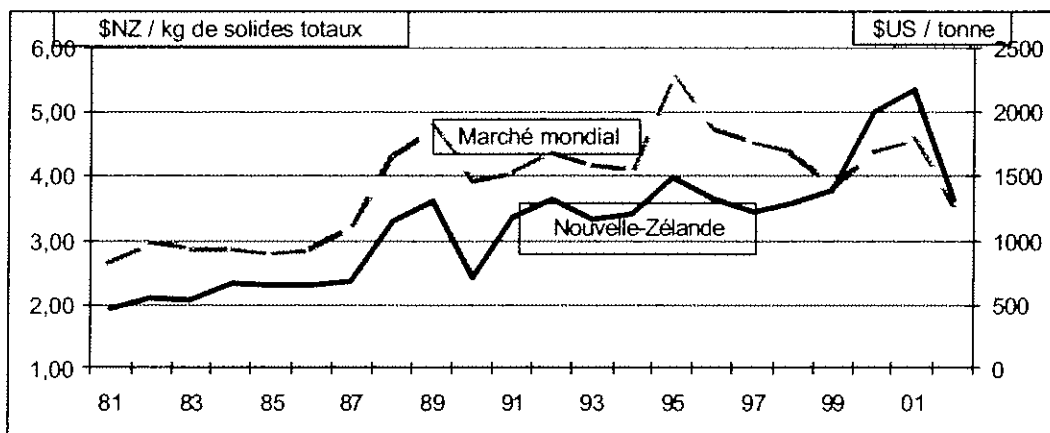
Cependant, afin de contrôler l'important pouvoir de marché de Fonterra durant les premières années de ses activités, le gouvernement a mis en place une série de mesures favorisant la compétition dans l'industrie. Fonterra doit donc respecter certaines règles telles que la libre entrée et sortie des producteurs en tant que fournisseur de lait ou actionnaire. Les producteurs membres de Fonterra peuvent aussi vendre leur lait à d'autres transformateurs jusqu'à concurrence de 20 % de leur production. De plus, le gouvernement néo-zélandais oblige Fonterra à fournir éventuellement du lait cru à des transformateurs indépendants à des prix compétitifs (MAF 2001).

Afin de conserver un certain niveau de compétition sur le marché intérieur, le gouvernement a statué que la fusion était conditionnelle au désinvestissement de 50 % des actions de Fonterra dans la New Zealand Dairy Foods, propriété de NZDG avant la fusion. Les activités de cette entreprise se concentrent sur le marché local néo-zélandais au niveau de l'offre de produits laitiers frais et transformés. Finalement, le gouvernement s'engage à lever les mesures restrictives à l'égard de Fonterra une fois que son pouvoir de marché sera réduit, c'est-à-dire que sa part de la collecte laitière totale aura diminué.

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 3.6.

Figure 3.6
Évolution du prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande
et du prix des produits laitiers sur le marché mondial¹, 1981 à 2002



¹ 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.

3.2.5 UN CHANGEMENT DE POLITIQUE LAITIÈRE EN AUSTRALIE

Le 1 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 mode 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. En effet, 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, Tasmanie et South Australia avaient opté pour une mise en marché « équitable » (Edwards 2003, p. 78). Ce système était équitable 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 allait au marché du lait de consommation et 94 % allait 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, Tasmanie et South Australia contre 43 % à 46 % pour les autres États (cf. Tableau 3.1).

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.

Tableau 3.1
Production totale de lait et répartition
entre le lait de consommation et le lait de transformation
par État, Australie, 1999-2000, en milliers de tonnes

	Lait de consommation	Lait de transformation	Production totale	Part du lait de consommation
New South Wales	596	799	1395	43 %
Victoria	440	6430	6870	6 %
Queensland	383	465	848	45 %
South Australia	185	528	713	26 %
West Australia	190	222	412	46 %
Tasmania	48	561	609	8 %
Total Australie	1842	8 911	10847	18 %

Source : Australian Dairy Corporation, 2001, cité par Edwards 2003, p. 78.

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, devait 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. »⁵⁶ (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 prônait une déréglementation avec pour argument un plus grand bénéfice pour le bien-être de la société en général alors que l'État du New South Wales, préoccupé par les impacts potentiels d'une remise en cause du système de régulation sur la vitalité économique des régions laitières, proposait de conserver le soutien des prix et les quotas. Les autres États se rangèrent finalement derrière Victoria, le plus important producteur de lait du pays mais proposèrent de retarder l'introduction de la déréglementation.

Finalement, l'Australie a éliminé les derniers éléments de sa politique laitière traditionnelle en juillet 2000. Afin de faciliter l'adaptation du secteur laitier à une telle déréglementation, le gouvernement central a mis en œuvre un programme 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 millions⁵⁷ 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

⁵⁶ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

⁵⁷ 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.

litre pour le lait de transformation et son versement est réparti sur les huit années du programme (Whetton 2000, p. 5)⁵⁸. 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 3.2 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. 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 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.

⁵⁸ 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).

Tableau 3.2
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; Tableau 3.1 ci-dessus et nos calculs.

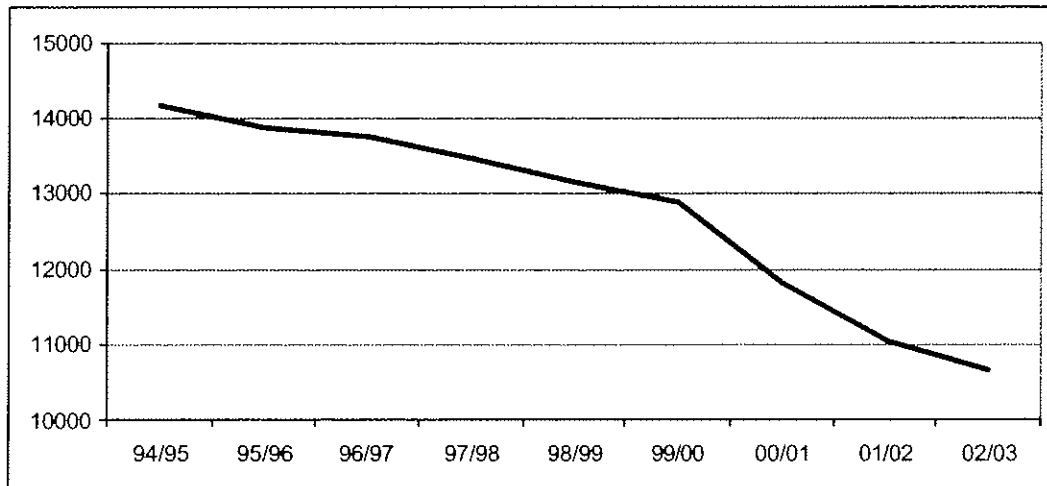
Par ailleurs, une analyse sommaire menée par Earl pour l'année 2000/2001 montre une détérioration des revenus nets par ferme laitière en moyenne pour chacun des États, sauf Victoria (Earl 2003, p. 8). Les subventions obtenues du Dairy Structural Adjustment Program ne compensent donc pas pour la perte 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 »⁵⁹ (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 3.7 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 de 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

⁵⁹ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

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.

Figure 3.7
Évolution du nombre de fermes laitières
en Australie, 1994/1995 à 2002/2003



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

Finalement, comme l'illustre le Tableau 3.2 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). Ce sont les détaillants qui ont pu, par le pouvoir de marché qu'ils détiennent, augmenter leur part du dollar dépensé à la consommation. Quant aux transformateurs, l'étude note qu'ils sont en situation de surcapacité et il semble bien que les détaillants peuvent ainsi faire jouer la concurrence pour s'approvisionner à meilleur compte. Comme en Nouvelle-Zélande dans le secteur du lait de consommation, c'est donc les autres maillons de la filière laitière qui tirent profit de la déréglementation du secteur et ce, pas nécessairement au bénéfice des consommateurs.

4. LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE COMPARÉE DES DIFFÉRENTS MODES DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER

La spécificité économique de l'agriculture et en particulier de la production laitière est donc, de fait, reconnue par les différents modes de régulation du secteur laitier qui sont à l'œuvre dans les pays analysés. Le mode de régulation au Canada apparaît comme étant le plus complet en matière de protection des revenus des producteurs laitiers. À l'autre extrême, le mode 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 exportatrice, par son rôle d'exportateur quasi-exclusif, le maximum de pouvoir de marché sur le marché international. Paradoxalement, ces deux modes 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 modes 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 le présent chapitre d'analyser la performance comparée de ces différents modes 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.

4.1 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 matière première.

Le deuxième élément analysé est l'évolution des volumes de production dans chacun des pays. Les modes 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.

4.1.1 L'ÉVOLUTION DES PRIX À LA PRODUCTION

Pour mener cette analyse et permettre une meilleure lecture des données exposées aux différentes figures, nous comparons le Canada tour à tour avec les autres économies laitières. 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 modes de régulation du secteur laitier. En conséquence, les figures suivantes montrent l'évolution des prix à la production, en monnaies nationales, exprimés sur une base d'indice 100 en 1981, la première année de notre période d'observation.

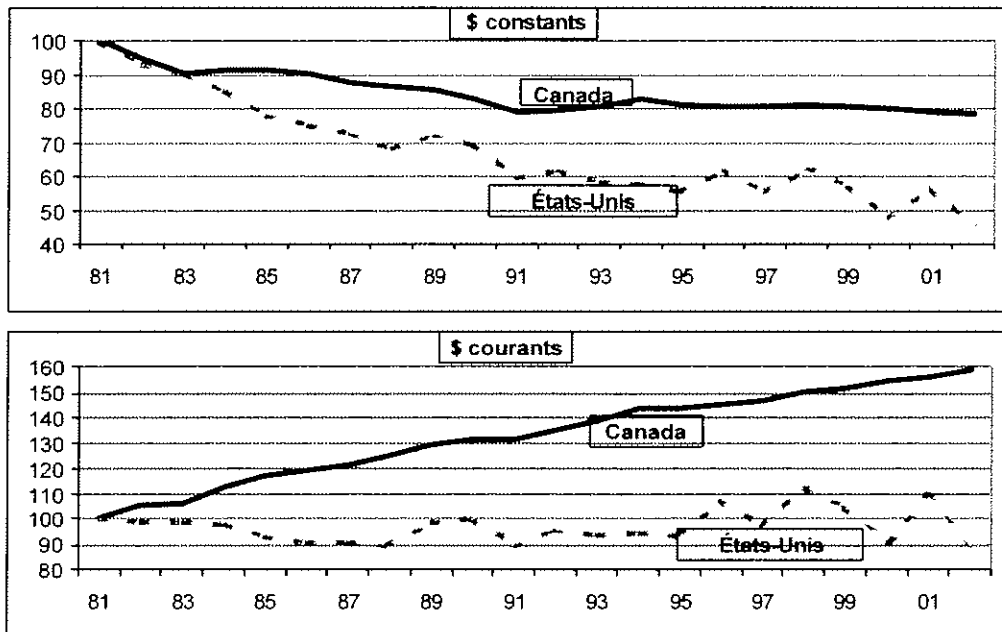
La Figure 4.1 permet de constater que par rapport aux États-Unis, les prix à la production au Canada sont nettement plus stables sur une base annuelle et que leur progression à la hausse en dollars courants est régulière tout au long de la période d'observation. Aux États-Unis, non seulement les prix sont variables d'une année à l'autre mais ils ont même diminué en dollars courants entre 1981 et 2002, laissant présager une nette détérioration des termes de l'échange pour les producteurs laitiers de ce pays.

L'évolution des prix à la production en dollars constants montre que même si en termes réels, le prix à la production s'est détérioré au Canada jusqu'en 1991, il s'est depuis stabilisé ce qui coïncide avec le ralentissement du rythme de l'inflation. Par contre aux États-Unis, le prix en termes réels n'a cessé de diminuer tout au long de la période pour se retrouver en 2002 à la moitié de ce qu'il était en 1981.

Les résultats de l'évolution du prix rapportés sur une base annuelle masquent les fluctuations qui peuvent se produire en cours d'année. La Figure 4.2, qui montre l'évolution mensuelle du prix du lait à la production au Québec⁶⁰ et aux États-Unis, permet de le constater. Les fluctuations mensuelles enregistrées aux États-Unis sont nettement plus fortes que celles qui peuvent se produire au Québec. Ainsi, pour les années récentes, la baisse ou la hausse de prix que peuvent subir les producteurs au cours d'une même année est de l'ordre de 10 % au Québec, alors que ce même résultat peut atteindre les 30 % aux États-Unis.

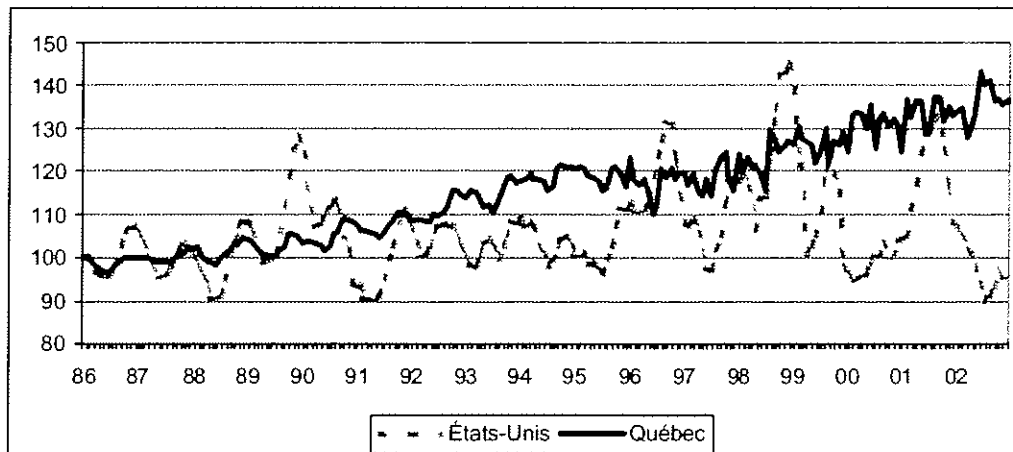
⁶⁰ Une telle série n'est pas disponible sur cette base pour l'ensemble du Canada mais le résultat serait similaire, le Québec ne représentant pas un cas d'exception en la matière.

Figure 4.1
Évolution du prix du lait à la production, Canada et États-Unis,
1981 à 2002, en monnaies nationales, indice 100 = 1981



Sources : USDA, Agricultural Statistics; Statistique Canada, Banque de données CANSIM, Cat. 23-001; et nos calculs.

Figure 4.2
Évolution du prix mensuel du lait à la production,
Québec et États-Unis, 1986 à 2002,
en monnaies nationales courantes (indice 100 = 1986)

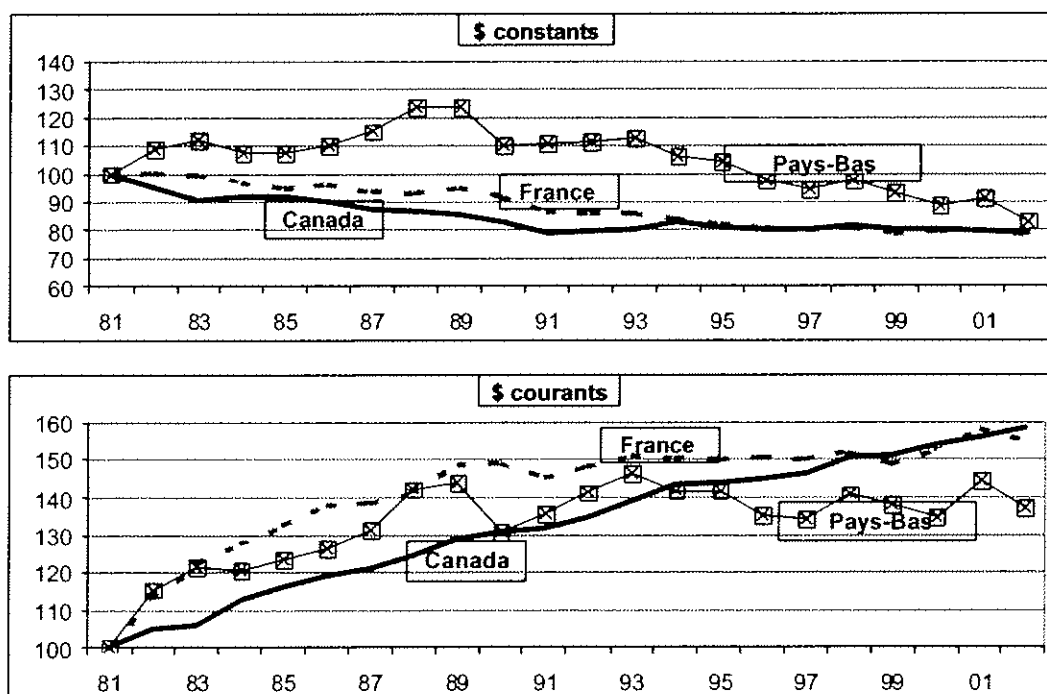


Sources : USDA, Agricultural Statistics; Fédération des producteurs de lait du Québec; et nos calculs.

La Figure 4.3 présente les données sur l'évolution des prix à la production pour la France, les Pays-Bas et le Canada. Bien que sur l'ensemble de la période l'augmentation du prix à la production en monnaies courantes en France et au Canada ait été relativement similaire, la progression au Canada a été plus régulière. En France, tout comme aux Pays-Bas, l'augmentation des prix en monnaies courantes a été plus rapide qu'au Canada dans la décennie 1980. Par la suite, le prix à la production a atteint un plateau et s'est maintenu à ce niveau pendant près de dix ans en France alors qu'il diminuait même aux Pays-Bas.

Par ailleurs, l'évolution des prix à la production en monnaies constantes montre que 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 80. 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.

Figure 4.3
Évolution du prix du lait à la production, Canada, France et Pays-Bas,
1981 à 2002, en monnaies nationales (indice 100 = 1981)

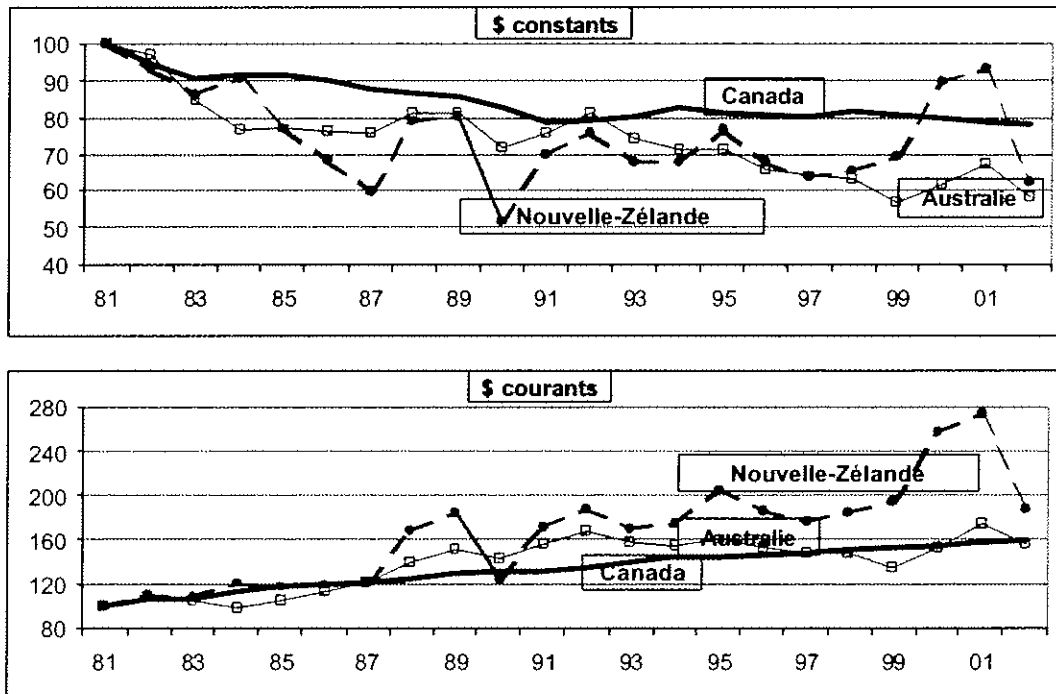


Sources : USDA, Dutch Dairy Board; INSEE France, comptes de l'agriculture; Statistique Canada, Banque de données CANSIM, Cat. 23-001; et nos calculs.

L'analyse comparative de l'évolution du prix à la production au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande montre encore une fois la plus grande stabilité du prix au Canada et sa progression régulière (cf. Figure 4.4). D'une année à l'autre en Nouvelle-Zélande, les variations du prix à la production sont très accentuées, parfois de plus de 30 % à la hausse (entre 1999 et 2000) ou à la baisse (entre 2001 et 2002). Pour ce pays 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.

En termes réels, pour l'ensemble de la période, le prix à la production au Canada a moins diminué qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour ce dernier pays, il est à noter qu'en monnaie courante, le prix à la production y a augmenté plus qu'ailleurs mais que cette hausse est contrebalancée par un rythme d'inflation qui avait été nettement supérieur à celui des autres pays analysés tout au long de la décennie 1980. Entre 1981 et 1990, le rythme d'inflation y avait été plus rapide que la hausse du prix du lait en dollars courants, ce qui explique la détérioration du prix en dollars néo-zélandais constants durant cette période.

Figure 4.4
Évolution du prix du lait à la production, Canada, Nouvelle-Zélande et Australie,
1981 à 2002, en monnaies nationales (indice 100 = 1981)

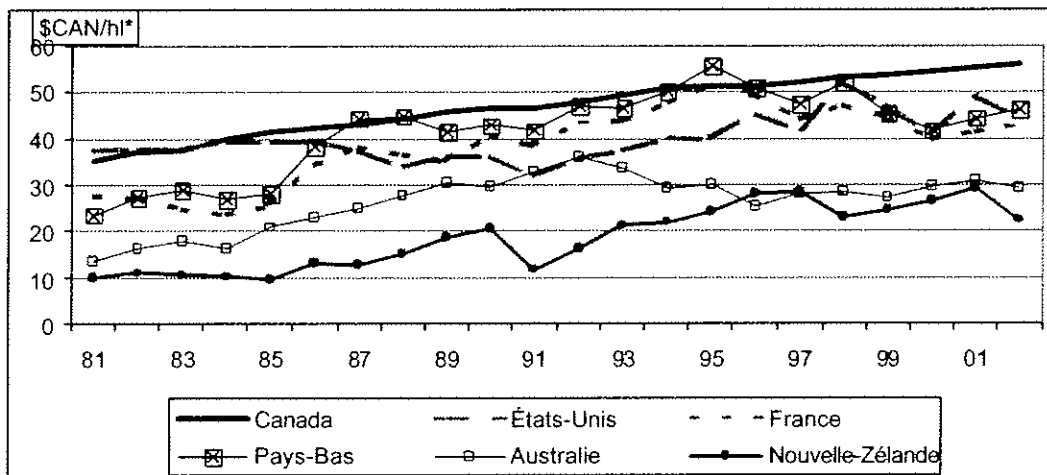


Sources : AF New Zealand; Dairy Australia; Statistique Canada, Banque de données CANSIM, Cat. 23-001; et nos calculs.

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. 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.

Ainsi, même si en Nouvelle-Zélande l'augmentation en pourcentage du prix à la production (en monnaies courantes) a été plus forte que partout ailleurs entre 1981 et 2002, c'est tout de même dans ce pays qu'il reste encore le plus faible comme le montrent les courbes de la Figure 4.5. À l'inverse, c'est au Canada que le prix à la production est le plus élevé en fin de période ce qui est cohérent avec la progression constante et régulière observée précédemment de l'indice du prix à la production au Canada sur l'ensemble de la 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. Par contre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se démarquent par un niveau des prix à la production nettement inférieur à celui des autres pays. Pour l'Australie, il s'agit d'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. C'est donc au Canada que le mode de régulation du secteur laitier donne 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.

Figure 4.5
Évolution du prix du lait à la production par pays,
1981 à 2002, en \$ CAN/hl



* Données non déflatées.

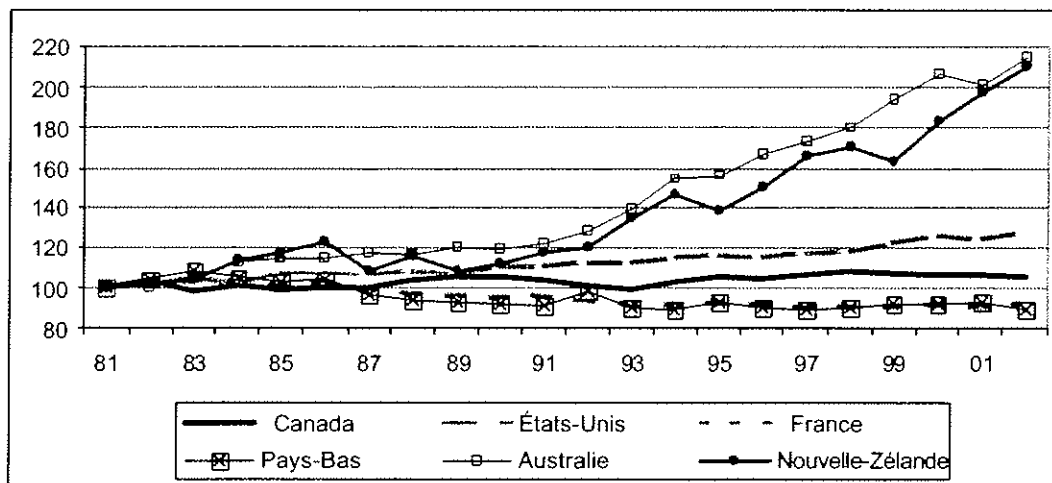
Source : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec, Prix effectif du lait.

4.1.2 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 4.6).

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.

Figure 4.6
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.

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, 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 (cf. Tableau 4.1). 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.

Tableau 4.1
Production laitière totale par pays
en milliers de tonnes, 1981 à 2002

	Canada	États-Unis	France	Pays-Bas	Australie	Nouvelle-Zélande
1981	7 545	60 223	28 020	12 148	5 406	6 684
1984	7 642	61 439	29 061	12 782	6 107	7 624
1987	7 584	64 731	27 960	11 717	6 363	7 292
1990	7 975	67 005	26 807	11 226	6 456	7 509
1993	7 500	68 327	25 969	10 953	7 554	9 003
1996	7 890	69 855	25 817	11 013	8 986	10 010
1999	8 164	73 804	25 632	11 174	10 494	10 881
2002	7 964	77 248	25 990	10 842	11 620	14 079
Variation 1981-2002 en %						
81-02	5,5 %	28,3 %	-7,2 %	-10,8 %	114,9 %	110,6 %

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

4.2 LA CONSOMMATION DE PRODUITS LAITIERS

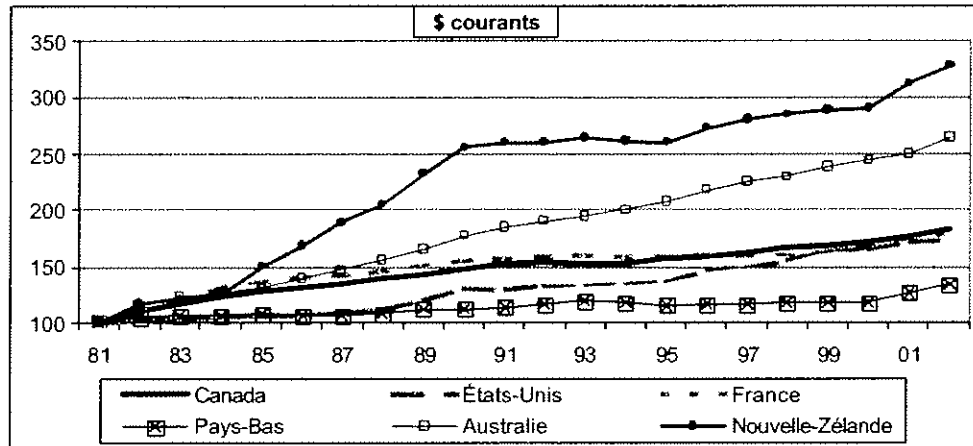
Nous venons de voir que la variabilité des prix à la production est différente d'un système de régulation à l'autre. La gestion de l'offre permet une relative stabilité des prix à la production, alors que la régulation par les prix du marché mondial comme en Nouvelle-Zélande conduit à une forte instabilité 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.

4.2.1 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 4.7 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. Les pays se divisent sur cette base en trois groupes : la Nouvelle-Zélande et l'Australie où l'augmentation des prix à la consommation sur l'ensemble de la période a été, et de loin, la plus accentuée; les Pays-Bas où, à l'inverse, les prix des produits laitiers sont restés remarquablement stables tout au long de la période avec même une légère déflation par moment; et finalement la France, le Canada et les États-Unis en position intermédiaire.

Pour le Canada et les États-Unis, bien que l'augmentation totale du prix des produits laitiers à la consommation ait été presque 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 augmenté plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis 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. Dans le même ordre d'idée, à partir d'un mode de régulation similaire aux Pays-Bas et en France, on note une évolution différenciée des prix à la consommation dans ces deux pays. L'augmentation des prix a été nettement plus rapide en France jusqu'en 1990 mais par la suite, les évolutions deviennent parallèles. Comme nous l'avons déjà souligné, cela dénote une fois de plus, aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord, que le lien entre l'évolution du prix à la production et du prix à la consommation n'est pas direct.

Figure 4.7
Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers¹
par pays, en monnaies nationales courantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



¹ Pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, indice des prix à la consommation des produits laitiers et des œufs.

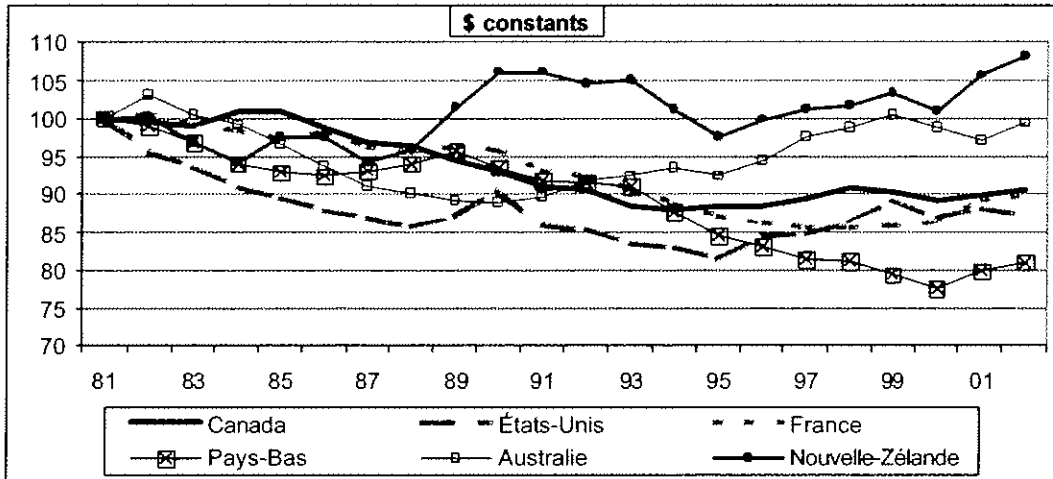
Source : Même sources de données que les graphiques par pays à l'annexe 2.

La Figure 4.8 reprend l'évolution des prix à la consommation des produits laitiers mais cette fois en monnaies constantes. La prise en compte de l'inflation dans l'analyse ne change pas la catégorisation des pays en trois groupes, faite ci-dessus, en fonction du rythme d'évolution des prix à la consommation. Il faut tout de même noter qu'en 2002, les prix réels des produits laitiers à la consommation ont baissé partout par rapport à l'année 1981, sauf en Australie et en Nouvelle-Zélande. 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.

L'analyse de l'évolution de l'indice d'ensemble des produits laitiers et des sous-indices, fromage, beurre et lait liquide par pays permet de constater les différences et les similitudes entre pays. Les différents graphiques en monnaies nationales courantes sont présentés à l'annexe 2. Partout, l'augmentation du prix à la consommation du beurre a été la moins accentuée sur l'ensemble de la période. Pour les pays où il existe toujours un prix de soutien des produits laitiers, cela correspond à un objectif des mécanismes de régulation du secteur : le prix de soutien du beurre a soit augmenté moins vite ou diminué plus rapidement que le prix de soutien de la poudre de lait écrémé. Le poids du soutien du prix du lait a donc porté davantage sur les autres produits laitiers que sur le beurre, qui lui subit la concurrence directe de la margarine sur le marché au détail. Cependant, aux États-Unis, il y a eu baisse du prix à la consommation du beurre pendant la première moitié des années 90, mais par la suite, la hausse a été rapide, le prix du beurre en 2002 ayant pratiquement rejoint le rythme d'augmentation de celui des autres produits laitiers. D'ailleurs, c'est dans ce pays que les différents indices sont les plus resserrés en fin de période et donc que la différenciation des prix à la consommation s'est maintenue

sensiblement dans le même rapport que ce qu'elle était au début des années 80. Aux Pays-Bas, le prix à la consommation du beurre a très peu varié tout au long de la période d'observation.

Figure 4.8
Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers¹
par pays, en monnaies nationales constantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



¹ Pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, indice des prix à la consommation des produits laitiers et des œufs.

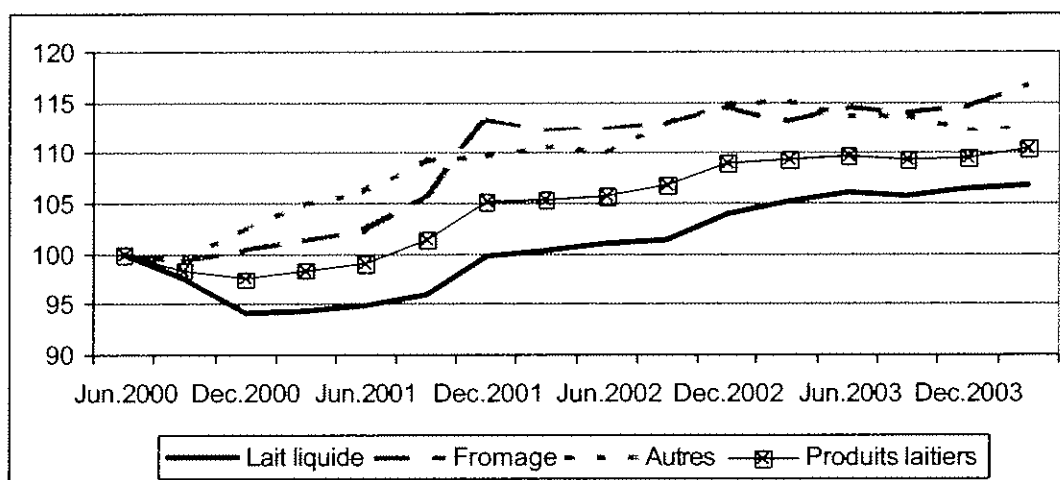
Source : Même sources de données que les graphiques par pays à l'annexe 2.

Quant aux prix à la consommation des fromages et du lait liquide, leur comportement est relativement similaire l'un par rapport à l'autre dans tous les pays, à l'exception de la Nouvelle-Zélande. Dans ce dernier pays, non seulement les prix à la consommation ont augmenté plus que partout ailleurs, mais c'est pour le lait de consommation que la hausse est la plus drastique, puisqu'il atteint en 2002 plus de quatre fois son niveau de 1981. La déréglementation qui a été progressivement mise en œuvre dans ce secteur en Nouvelle-Zélande entre 1985 et 1993, et qui est totale depuis, ne semble pas, à première vue, avoir bénéficié au consommateur en ce qui concerne le niveau des prix. Or, nous l'avons déjà mentionné, la déréglementation n'a pas non plus dans ce secteur profité aux producteurs laitiers néo-zélandais qui ont plutôt perdu le pouvoir de marché qu'ils détenaient grâce aux mécanismes de régulation qui géraient le prix à la production pour leurs livraisons de lait de consommation.

Il est intéressant dans ce contexte de jeter un regard plus attentif sur l'évolution récente du prix à la consommation du lait en Australie puisque le processus de déréglementation de ce secteur date de juin 2000. La Figure 4.9 montre l'évolution des différents indices de prix en dollars australiens courants sur une base d'indice 100 à cette date. On peut y constater que le prix au détail du lait de consommation a effectivement diminué pour les deux trimestres suivant la déréglementation du secteur, entraînant dans sa chute le prix moyen au détail de l'ensemble des produits laitiers. Par la suite, l'augmentation de l'indice des prix au détail de l'ensemble des produits laitiers est plus marquée que celle du lait de

consommation jusqu'en décembre 2001. Cependant, à partir de cette date, l'écart entre les deux indices qui atteint alors un maximum de 5,2 % commence à se réduire pour atteindre 3,2 % en mars 2004. Les consommateurs australiens semblent donc avoir bénéficié d'une diminution relative du prix au détail du lait de consommation, mais cette diminution s'amenuise progressivement. Il sera donc intéressant de suivre la situation afin de vérifier si l'aubaine présumée de la déréglementation pour les consommateurs australiens se maintient au-delà d'un horizon de court terme.

Figure 4.9
Évolution de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des produits laitiers, du fromage, du lait et des autres produits laitiers¹
Australie, juin 2000 à mars 2004 (indice 100 = juin 2000)



¹ La catégorie Autres produits laitiers inclut le beurre.

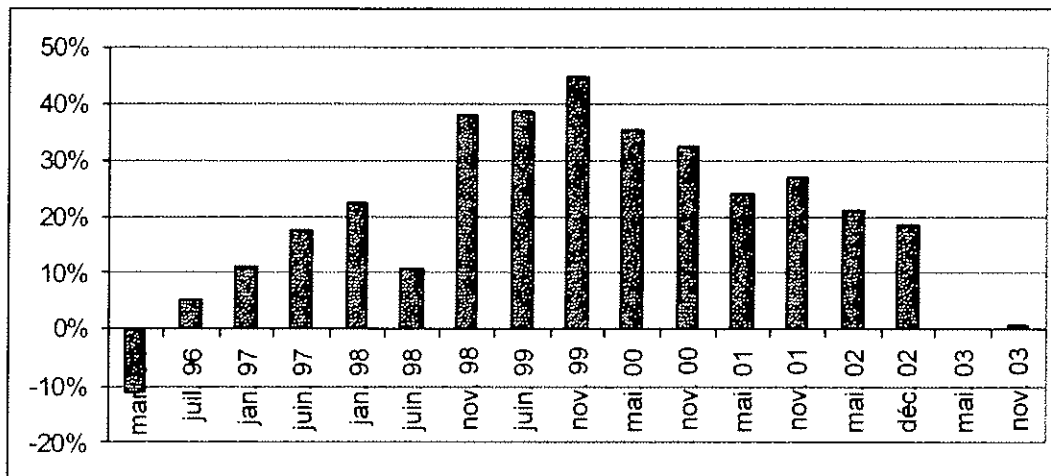
Source : Australian Bureau of Statistics, sortie spéciale; et nos calculs.

Les figures précédentes (cf. Figure 4.7 et Figure 4.8) montrent des évolutions relatives des prix à la consommation des produits laitiers qui ne permettent pas de conclure sur les 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 répliqué périodiquement une enquête réalisée par Agriculture Canada en 1991 et dont les résultats sont montrés à la Figure 4.10⁶¹. 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.

⁶¹ 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.

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.

Figure 4.10
Écart¹ en pourcentage du coût en dollars canadiens d'un panier
de produits laitiers au détail entre les États-Unis et le Canada, 1991-2003



¹ 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.

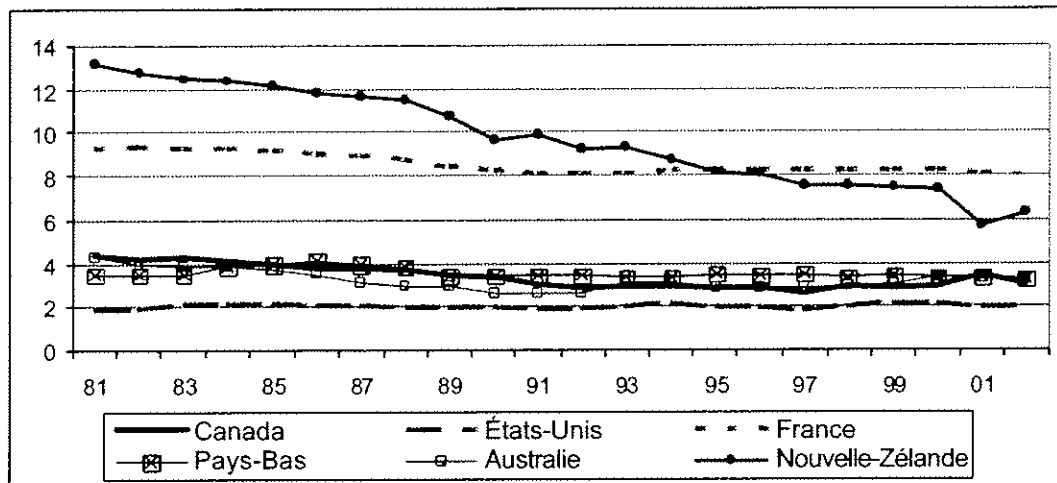
Source : Les Producteurs Laitiers du Canada, enquête périodique.

4.2.2 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 4.11). 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 apparaissent très différents. Ainsi, aux Pays-Bas, malgré une évolution du prix à la consommation du beurre qui soit nettement la plus avantageuse pour les consommateurs sur l'ensemble de la période (cf. Annexe 2), le niveau de consommation y diminue quand

même et reste plus de deux fois inférieur à celui de la France. Dans ce cas, le niveau et l'évolution de la consommation de beurre semblent dépendre avant tout des habitudes alimentaires des populations concernées. Quant aux consommateurs néo-zélandais, ils ont modifié leurs habitudes de consommation de beurre dans un contexte, rappelons-le, d'augmentation marquée du prix à la consommation de ce produit.

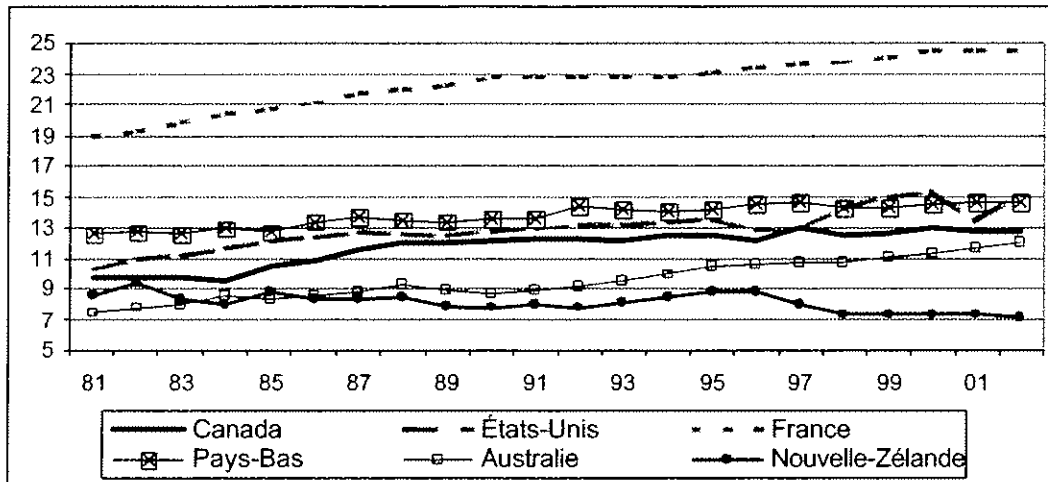
Figure 4.11
Évolution de la consommation de beurre per capita
par pays, 1981 à 2002 (en kg)



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 4.12). 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. Encore là, il faut constater que c'est en Nouvelle-Zélande que les prix à la consommation du fromage ont le plus augmenté sur l'ensemble de la période (cf. Annexe 2). 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.

Figure 4.12
Évolution de la consommation de fromage per capita
par pays, 1981 à 2002 (en kg)

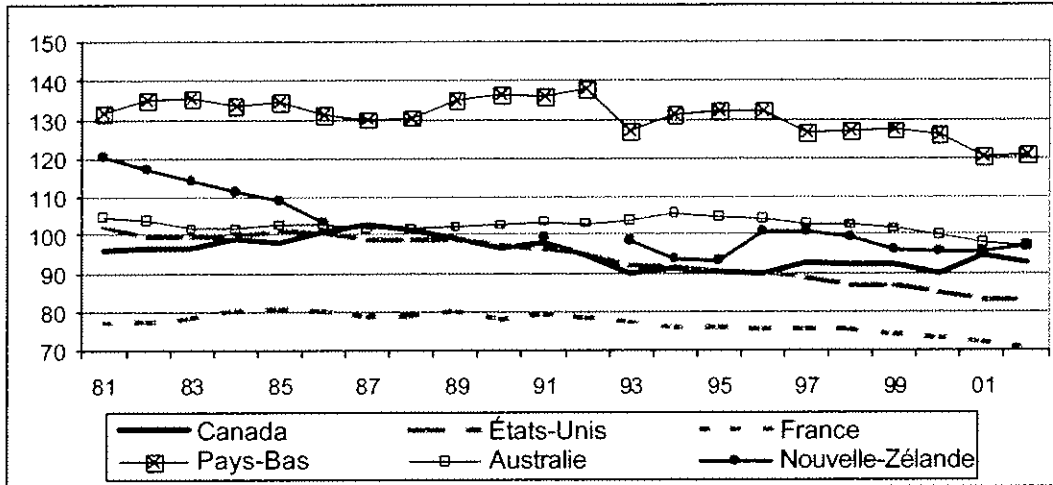


Sources : Statistique Canada : Consommation des aliments au Canada, Partie 1 et Partie 2 - 3475; USDA : Agricultural Statistics; Évaluation CNIEL, site web consulté en ligne le 14 avril 2004; Dutch Dairy Board et EC Dairy Facts and Figures, diverses années; Australian Dairy Industries Council; New-Zealand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

La consommation de lait liquide 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 (cf. Figure 4.13). À noter qu'en 1981, la consommation par habitant était plus élevée de 7 % aux États-Unis par rapport au Canada mais la situation s'est inversée en fin de période avec une consommation plus faible de 10 % aux États-Unis. Les États-Unis se retrouvent alors avec la consommation de lait liquide la plus faible après la France mais dans ce dernier pays cela est compensé par une consommation nettement plus forte des autres produits laitiers. La Nouvelle-Zélande affiche là aussi la baisse la plus marquée dans un contexte d'évolution des prix particulièrement défavorable au consommateur⁶².

⁶² Il est à noter que pour ce pays, 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, l'évolution des préférences des consommateurs en regard des habitudes alimentaires.

Figure 4.13
Évolution de la consommation de lait liquide per capita
par pays, 1981 à 2002 (en litres¹)



¹ En France, en kg par habitant.

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.

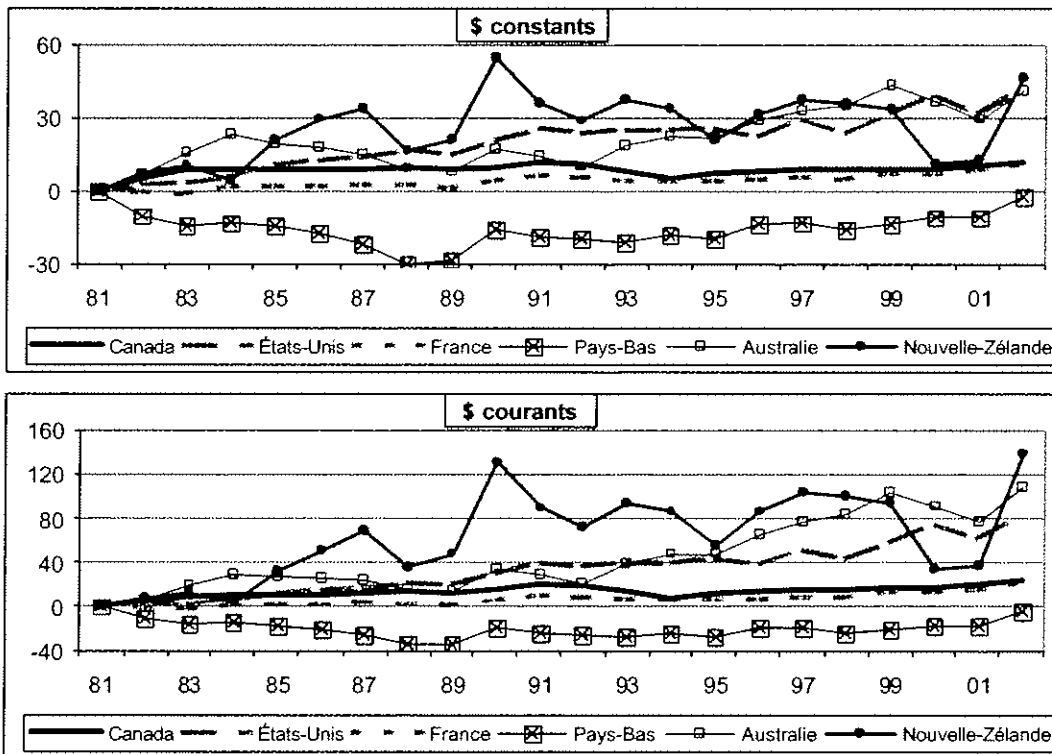
Ainsi donc, les comportements de consommation ne paraissent ni liés au mode de régulation en vigueur ni directement tributaires du niveau des prix à la consommation. Les habitudes et traditions alimentaires semblent jouer un rôle majeur dans l'évolution de la consommation des produits laitiers dans tous 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 laitiers.

4.3 LA TRANSFORMATION LAITIÈRE

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 4.14 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 patiers de la filière laitière.

Figure 4.14
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, par pays, 1981 à 2002 (100 = 1981)



Source : Données de la Figure 4.1, de la Figure 4.3, de la Figure 4.4, de la Figure 4.7 et de la Figure 4.8.

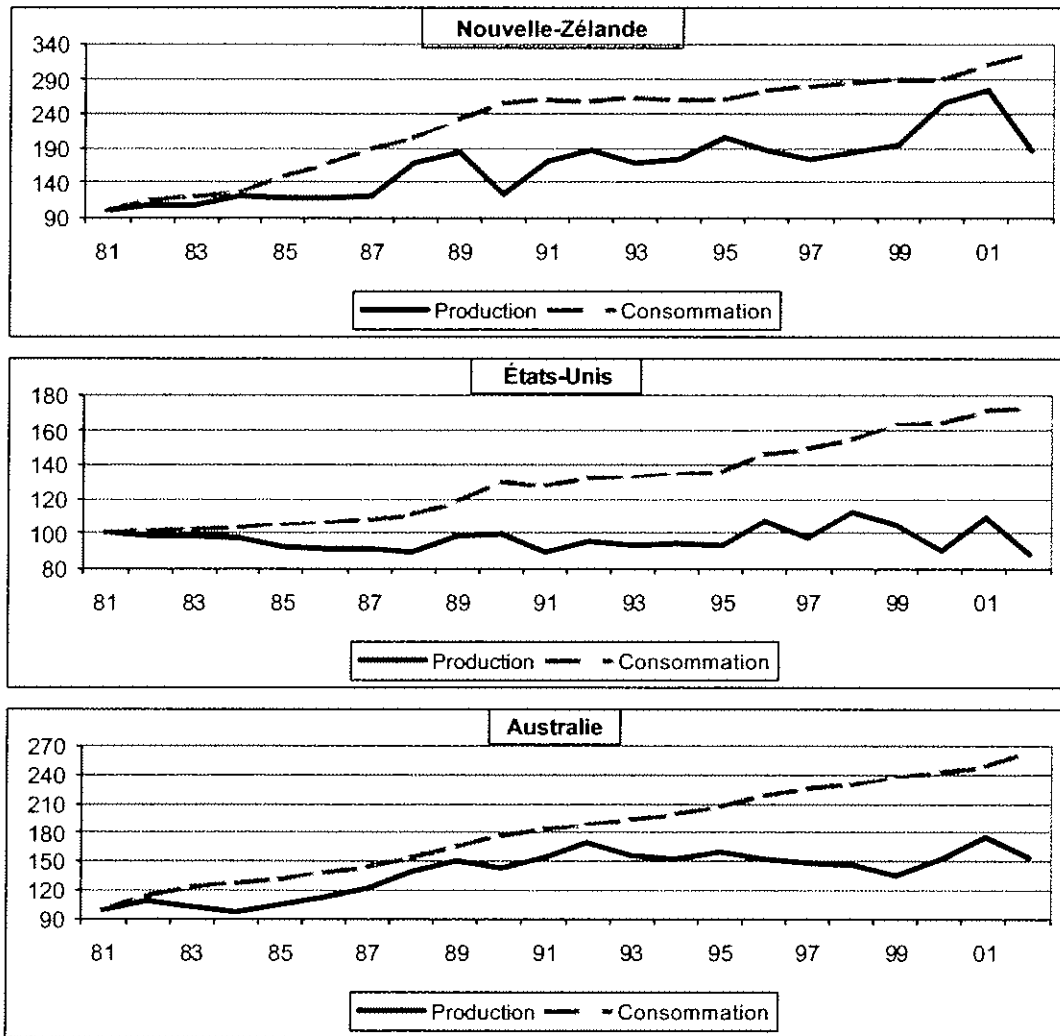
Une première observation qui s'impose est que les pays où le système de régulation en vigueur est basé sur la gestion de l'offre sont ceux aussi où la marge agrégée de la transformation et de la distribution a le moins augmenté sur l'ensemble de la période. En fait, la marge a même diminué fortement 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 demi 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 comme le montre la Figure 4.15. 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 en retour de baisses de prix; cela réfère au concept de transmission asymétrique des prix que nous avons discuté précédemment.

Dans un tel contexte, on pourrait être porté à conclure que la rentabilité des activités de transformation laitière doit être plus élevée dans les pays où la marge s'est accrue au cours de la période analysée. Bien que nous possédions peu d'éléments pour mener une telle analyse, ils semblent tout de même indiquer qu'il faut plutôt se garder de conclure trop hâtivement. En effet, une étude comparative conduite par Samson Bélair Deloitte & Touche montre qu'en 2001, le secteur de la transformation des produits laitiers a affiché une rentabilité supérieure au Canada qu'aux États-Unis. Il en était de même en 1998 et 1999, seule l'année 2000 ayant fait exception à cette tendance (SBDT 2001, p. 17 et 2002, p. 18). Cette étude montre aussi que la rentabilité des entreprises du sous-secteur de la transformation laitière au Canada est plus élevée que celle de la moyenne des entreprises du secteur d'ensemble de la transformation alimentaire, alors que c'est la situation inverse qui prévaut aux États-Unis. Ce résultat doit être mis en perspective avec le fait que, toujours selon la même étude, pour l'ensemble des entreprises de transformation alimentaire enquêtées, ce sont les entreprises des États-Unis qui sont en moyenne les plus rentables. Bref, les entreprises de transformation laitière au Canada semblent mieux performer, non seulement en valeur absolue comparée aux entreprises des États-Unis mais également en valeur relative par rapport au secteur d'ensemble de la transformation alimentaire.

Figure 4.15
Évolution de l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix à la production,
États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002 (100 = 1981)



Source : Données de la Figure 4.1, de la Figure 4.4 et de la Figure 4.7.

Une analyse sommaire de la performance comparée d'entreprises de transformation laitière à travers le monde donne des résultats qui vont dans le même sens pour le Canada et les États-Unis (Spencer 2004, p. 108). Parmi les entreprises de transformation laitière analysées, l'entreprise qui affiche les meilleurs résultats du point de vue des revenus sur l'actif et des bénéfices avant intérêts et taxes par rapport aux ventes⁶³ est Saputo, une entreprise de fabrication de fromage basée au Canada mais, toutefois, dont une partie des activités de transformation laitière est aussi localisée aux États-Unis. Pour le reste, les résultats montrés au Tableau 4.2, lequel présente le classement des entreprises analysées

⁶³ « Return on assets » et « earning before interest and tax ».

les unes par rapport aux autres pour les deux critères mentionnés, ne permettent pas de conclure quant à l'incidence de la régulation du secteur ou de l'évolution des marges sur la profitabilité du secteur de la transformation laitière.

Tableau 4.2
Classement de diverses entreprises de transformation laitière
en fonction de leur profitabilité, moyenne des résultats sur trois années

	Revenus sur l'actif	Bénéfices avant intérêts et taxes sur les ventes
Saputo Canada	1 ^{er}	1 ^{er}
Dean Food États-Unis	2 ^e	3 ^e
Friesland Coberco Pays-Bas	3 ^e	4 ^e
Australia Best ¹ Australie	5 ^e	2 ^e
Glanbia Irlande	4 ^e	6 ^e
Dairy Crest Royaume-Uni	6 ^e	5 ^e
Express Dairies Royaume-Uni	7 ^e	7 ^e

¹ Une moyenne des entreprises australiennes les plus performantes.

Source : Spencer 2004, p. 108.

4.4 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 agricoles. 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 discutables⁶⁴.

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.

Cependant, comme le montre la Figure 4.16, les exportations des États-Unis sont tout de même nettement moins importantes que celles de l'Union européenne. Malgré l'application des quotas laitiers, l'Union européenne reste d'ailleurs le principal exportateur de produits laitiers sur le marché international. Le niveau de ses exportations a tout de même diminué quelque peu par rapport au sommet de 1988, année qui correspond à la fin de l'écoulement à rabais sur le marché international des stocks accumulés dans la période pré-contingentement et avant que la politique des quotas n'atteigne son plein effet.

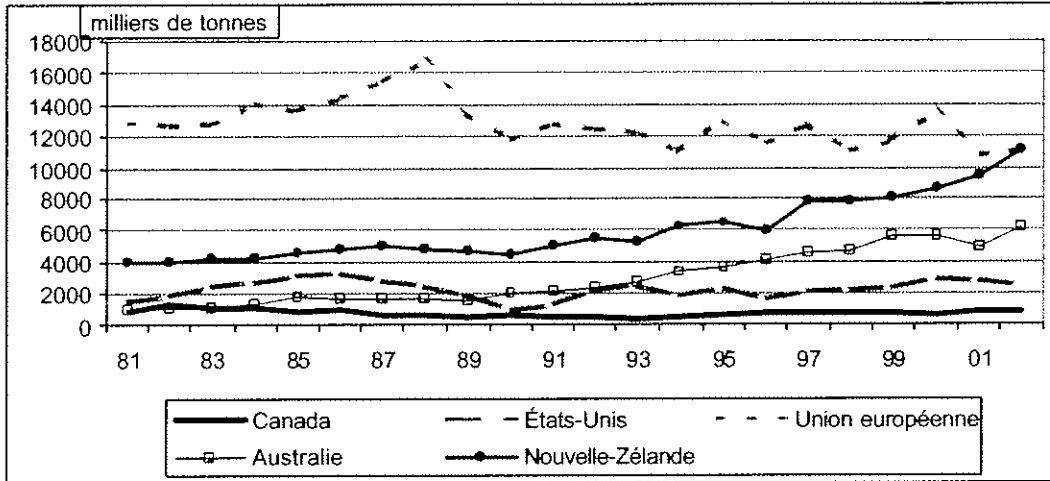
Pour le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, il n'y a aucune utilisation de subventions aux exportations en provenance de fonds publics. En fait, de par son système de régulation qui fixe le niveau de contingentement de la production au niveau des besoins du marché intérieur en matière grasse 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 de la non prise en compte des subventions aux exportations, la Figure 4.17 sous-estime le coût au contribuable des systèmes de régulation en œuvre pour l'Union européenne et les États-Unis. Ainsi donc, si nous ajoutons pour l'année 2002 le coût des subventions à l'exportation provenant des contribuables, cela 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 européenne⁶⁵ (cf. Figure 4.18).

⁶⁴ À ce sujet, voir l'article de Doyon et al. 2002 et les échanges qui s'en sont suivis avec l'OCDE (Tangermann 2003; et Doyon et Gouin 2003).

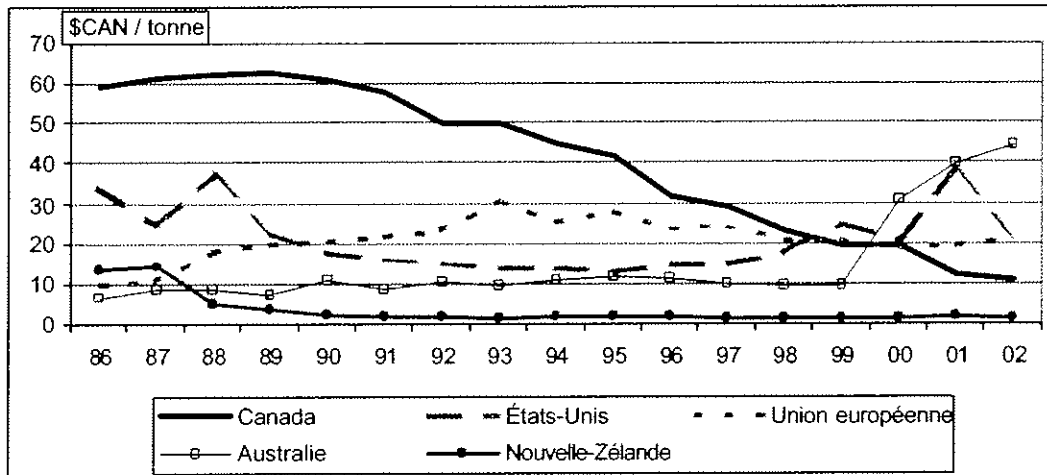
⁶⁵ Le coût moyen des exportations pour les contribuables des États-Unis et de l'Union européenne pour les cinq dernières années a été respectivement de 1,5 et 15,5 \$ CAN/tonne.

Figure 4.16
Évolution des exportations de produits laitiers
en équivalent-lait, par pays, 1981 à 2002



Source : FAOSTAT, consulté en ligne mai 2004.

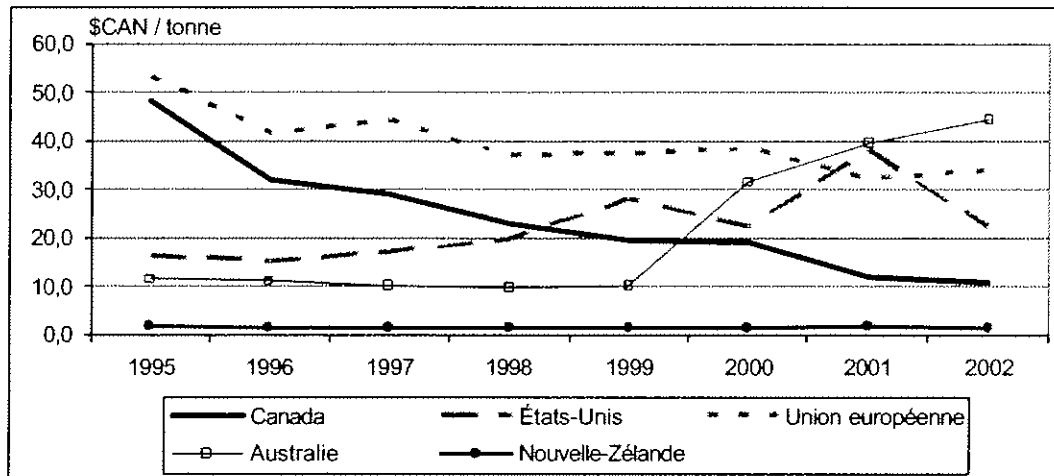
Figure 4.17
Évolution des paiements directs¹ aux producteurs laitiers en \$ CAN par tonne
de lait produit, par pays, 1986 à 2002



¹ Cela inclut les paiements directs spécifiques à la production laitière et la part des paiements versés à la production laitière dans le cadre des programmes agricoles généralement disponibles.

Source : Base de données OCDE sur les ESP (2004); et nos calculs.

Figure 4.18
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.

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 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 donc 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 plus cher à ses contribuables que celle du Canada et l'écart est devenu appréciable avec un coût plus de deux fois supérieur par tonne de lait produit en 2002. 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.

4.5 L'ORGANISATION COLLECTIVE DE LA MISE EN MARCHÉ

Un aspect négligé par l'analyse menée tout au long de ce chapitre est la contribution des différents systèmes de régulation aux objectifs de l'intervention de l'État en agriculture qui ne relèvent pas des questions de niveaux de revenus des producteurs et de coûts aux consommateurs. On peut référer ici à certains aspects des objectifs politico-économiques

liés à l'occupation du territoire et au développement régional. L'organisation collective de la mise en marché telle qu'elle est organisée au Canada et notamment au Québec permet de prendre en considération certaines de ces préoccupations. Mais si elle peut le faire, c'est aussi parce que la stabilité de l'environnement économique procurée par le système de gestion de l'offre permet l'innovation non seulement au niveau des gains de productivité, comme nous en avons déjà discuté, mais également au niveau de l'équité entre producteurs qu'apportent les mécanismes de régulation.

Au Québec notamment, les producteurs laitiers des régions centrales, lesquelles concentrent la plus grosse part de l'industrie de la transformation laitière et des marchés de consommation, mais qui sont aussi les régions les plus favorisées du point de vue agro-climatique, partagent les bénéfices et les coûts de la mise en marché du lait avec leurs collègues du reste du Québec. Nous l'avons déjà expliqué au chapitre 3, le paiement du lait selon l'utilisation par les usines de transformation laitière est complété par un système de péréquation des prix du lait à la production. Tous les producteurs laitiers du Québec, quelque soit leur localisation et la fabrication de produits laitiers qui est réalisée par l'usine où ils livrent leur lait, reçoivent un même prix moyen à la production pour leurs livraisons à l'intérieur de leur quota de production, ajusté bien entendu en fonction de la composition réelle du lait que chacun livre. Mais l'action collective des producteurs de lait québécois dans la mise en marché de leur lait s'est aussi traduite par une rationalisation du transport du lait de la ferme à l'usine et là aussi complétée par un système de péréquation des coûts de transport. Non seulement tous les producteurs reçoivent un même prix à la production mais ils payent un même coût de transport par hectolitre de lait. Ainsi, un producteur établi dans une région périphérique, éventuellement à plusieurs centaines de kilomètres de l'usine qui transforme sa production, n'est aucunement pénalisé par cette localisation, il ne paye pas plus par hectolitre de lait livré que le producteur situé directement à côté de l'usine. Ces deux mécanismes de péréquation du prix du lait et des coûts de transport constituent une contribution non négligeable au maintien de la production laitière québécoise sur l'ensemble du territoire.

De plus, l'intérêt collectif des producteurs laitiers à rationaliser le transport du lait pour des raisons strictement économiques conduit à une externalité positive. En effet, cette rationalisation économique du transport conduit aussi à minimiser les distances totales parcourues par la flotte de transport du lait et donc à diminuer les consommations de carburant et l'émission de polluants qui y est liée.

La mise en marché collective permet non seulement d'uniformiser les conditions de mise en marché du lait pour les producteurs mais aussi les conditions d'approvisionnement pour les entreprises de transformation. La compétition entre les entreprises pour leur approvisionnement en matière première, en l'occurrence le lait frais, ne passe plus alors par la capacité de chacune de tisser des liens contractuels avec une multitude de petits livreurs. Toutes les entreprises vont bénéficier des mêmes règles d'accès à la matière première en fonction des fabrications qu'elles font et vont payer les mêmes prix pour le lait dans chacune des classes de produits qu'elles fabriquent. La compétition entre elles devra donc s'exercer non plus en amont, par une pression sur les prix payés aux producteurs, mais plutôt à l'intérieur même de leur processus de fabrication pour y économiser des coûts et en aval, par les caractéristiques de leur gamme de produits.

Ainsi, la mise en marché collective même si elle augmente considérablement le pouvoir de marché des producteurs laitiers ne représente pas automatiquement un coût supplémentaire pour les entreprises de transformation laitière si elle permet des économies dans les fonctions de mise en marché. Et ces économies peuvent être bien réelles au niveau de la réduction des coûts de transaction compte tenu des garanties d'approvisionnement, de la rationalisation du transport du lait de la ferme à l'usine et du nombre réduit d'interlocuteurs pour négocier toutes les conditions de mise en marché. C'est en tout cas ce que soutenait l'ancien directeur général de Saputo qui mentionnait lors d'une conférence prononcée à Seattle en octobre 1999 que les coûts de transaction en transformation laitière étaient beaucoup plus faibles au Canada qu'aux États-Unis. Il parlait en connaissance de cause, Saputo étant une entreprise fromagère d'importance implantée au Canada et aux États-Unis.

4.6 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. Pour les producteurs laitiers des États-Unis, c'est même à une baisse du prix du lait à la production, en dollars courants, qu'ils ont dû faire face. 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 mode 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.

5. DES SCÉNARIOS DE RÉGULATION DU SECTEUR LAITIER CANADIEN

Comme nous l'avons déjà mentionné, les programmes de soutien direct au secteur agricole qui s'intéressent à la question du niveau des revenus agricoles peuvent prendre trois formes principales. La première est le soutien des prix qui consiste à mettre en place des mécanismes permettant de relever les prix obtenus sur le marché par les producteurs agricoles. En fait, il s'agit dans ce cas de réduire l'offre sur le marché en utilisant une combinaison de moyens qui passent souvent par un contrôle des importations, un contingentement de la production nationale ou encore un achat d'une part de la production nationale par un organisme d'État régulateur. Le soutien des prix permet donc de modifier le prix payé au producteur sur le marché national afin de permettre d'atteindre en totalité ou en partie un objectif donné de niveau de rémunération pour les ressources engagées dans le processus de production.

La seconde forme de soutien est le soutien des revenus sous forme de paiements directs à la production (deficiency payments). Dans ce cas, le prix du marché est fixé par le libre jeu de l'offre et de la demande, mais les pouvoirs publics interviennent a posteriori pour corriger la sous-rémunération des ressources s'il y a lieu. Des subventions directes par unité produite sont alors versées au producteur agricole pour lui permettre d'atteindre un objectif de revenu déterminé dans le cadre des programmes en question.

Enfin, la troisième forme de soutien est une variante ou un développement de la seconde. Il s'agit du soutien des revenus délié (ou découplé). Il peut être admis qu'un soutien des prix ou des revenus puisse être souhaitable mais que le soutien sur une base unitaire modifie les signaux du marché et empêche l'ajustement de la production aux conditions changeantes de la demande. Autrement dit, les producteurs prennent leur décision de production sur la base du prix soutenu ou du prix effectif (prix du marché plus le paiement compensatoire) et non sur ce que serait le prix réel du marché, c'est-à-dire sans intervention. De nouveaux programmes ont donc été élaborés dans différents pays en prenant comme base du soutien non pas le niveau de production individuel mais plutôt l'évolution des revenus individuels ou encore une base historique fixe tels la superficie en culture ou le nombre d'animaux en inventaire lors d'une période donnée de référence⁶⁶.

Ces trois formes de soutien peuvent cohabiter dans l'un ou l'autre secteur de production, selon des formes diverses, mais nous n'analysons pas toutes les combinaisons possibles. En fait, il s'agit maintenant de passer en revue ces différents modes de régulation possibles du secteur agricole, le libre marché étant un de ceux-là, et d'analyser leurs avantages et inconvénients respectifs dans le contexte particulier du secteur laitier canadien. Pour chacun nous analysons sommairement leur impact sur le niveau des prix à la production et le coût budgétaire du soutien.

⁶⁶ L'effet pressenti d'une diminution de la distorsion sur les marchés qui serait permise par ces programmes relativement aux programmes traditionnels de soutien des prix et des revenus mériterait discussion (voir notamment Ray 2000, «les paiements sont découplés de la production mais est-ce que la production est découplée des paiements ?»). Une telle discussion n'entre pas dans les objectifs de la présente étude.

5.1 LE MYTHE DU LIBRE MARCHÉ

En fait de mode de régulation du secteur laitier, le choix pourrait être fait de n'en avoir aucun. C'est donc dire que le secteur laitier serait alors entièrement soumis au jeu de l'offre et de la demande et les conditions de mise en marché du lait seraient dictées par les rapports de force entre les acteurs du marché. Certains souligneront en ce sens les réalisations de la filière laitière néo-zélandaise qui est probablement celle qui s'approche le plus de cette façon de faire. Les revenus des producteurs laitiers néo-zélandais sont pour l'essentiel entièrement dépendants de l'évolution des prix des produits laitiers sur le marché mondial où la Nouvelle-Zélande, malgré sa position d'exportateur majeur, est généralement reconnue comme étant preneur de prix (Doyon et al. 2002, p. 76). Mais, la Nouvelle-Zélande peut se permettre une telle « politique laitière » parce que ses producteurs laitiers bénéficient de conditions de production uniques, en fait que seule l'Australie pourrait éventuellement approcher. Il s'agit d'une production laitière extensive et essentiellement pastorale⁶⁷ qui est rendue possible par des conditions agro-climatiques permettant une repousse des pâturages pratiquement à l'année longue. Également, cela se fonde sur un pays à l'habitat dispersé et peu densément peuplé où donc la faible pression foncière autorise le maintien de ce mode de production agricole extensive. Cette situation fait même dire à Sneessens que, par le contrôle de l'immigration,

« en limitant l'accès à de larges espaces sous-exploités, constituant le patrimoine de l'humanité, les pays neufs offrent à leurs agriculteurs, à travers le facteur foncier qu'ils utilisent, une protection bien plus conséquente que celle dont bénéficient les agriculteurs européens à travers le prix des produits qu'ils réalisent. » (Sneessens 1983, p. 282)⁶⁸

Par ailleurs, malgré la compétitivité incomparable du secteur laitier de la Nouvelle-Zélande, il faut tout de même rappeler que jusqu'à tout récemment, le New Zealand Dairy Board disposait d'un pouvoir, conféré par la législation, d'exportateur unique des produits laitiers néo-zélandais. Cela lui accordait de fait un pouvoir de marché considérable que le Board devait faire jouer en faveur des producteurs laitiers néo-zélandais. Le Board a été aboli mais nous avons vu que ces pouvoirs ont été, de fait, récupérés par la coopérative laitière Fonterra qui a été créée à cette occasion.

Mais au-delà de cet exemple particulier, la question de fond qui se pose est de savoir si le marché pourrait être le principal régulateur, voire le seul, de l'offre et de la demande sur le marché des produits agricoles et notamment des produits laitiers. Les positions défendues par certains pays, entre autres le Groupe de Cairns⁶⁹, dans le cadre des négociations multilatérales de l'Uruguay Round et maintenant du cycle de Doha poussent en ce sens.

⁶⁷ Basée essentiellement sur une alimentation herbagère obtenue presque uniquement au pâturage.

⁶⁸ La perspective ouverte ici par Sneessens déborde largement le cadre de la présente étude. La notion de « patrimoine de l'humanité » qui serait à partager par une certaine égalisation de la densité de la population au moyen de l'immigration mériterait une discussion approfondie.

⁶⁹ Il faut noter que les pays membres du groupe de Cairns ne font pas bloc sur l'ensemble des dossiers. Notamment, le Canada se distingue par ses positions sur l'accès au marché qui sont plus protectionnistes que celles de la Nouvelle-Zélande par exemple.

Pourtant, nous l'avons vu précédemment, la spécificité économique du secteur agricole est toujours une réalité et l'équilibre spontané et durable du marché des produits agricoles à un prix qui permette une rémunération adéquate des ressources engagées en production agricole n'est pas, quant à lui, une réalité tangible. Ainsi pour Klatzmann, « corriger les erreurs de la politique agricole, cela ne signifie pas courir après un optimum inaccessible et, d'ailleurs, souvent inconnu » (Klatzmann 1972, p. 169). En d'autres mots, Boussard soutient la même idée quand il évoque l'idée de l'équilibre sur le marché des produits agricoles :

« Mais il n'est pas facile de trouver l'équilibre et celui-ci peut être instable. Ainsi, une bille sur la pointe d'un crayon peut être théoriquement en équilibre. En pratique, évidemment, une bille à la pointe d'un crayon n'y reste jamais très longtemps. » (Boussard 2001, p. 171)

Hathaway ne disait pas autrement dans les années 1960 :

« Une évidence théorique croissante et une évidence empirique insuffisante indiquent que la structure économique de l'agriculture des États-Unis est telle que l'économie de marché ne peut pas résulter en un équilibre dans l'utilisation et la rémunération des ressources à long terme. »⁷⁰ (Hathaway 1966, p. 257)

D'autres contestent cette vision des choses, l'OCDE étant un promoteur actif d'une baisse du soutien au secteur agricole. Dans ses rapports, l'OCDE présente systématiquement toute baisse du soutien interne agricole d'un pays qui doit conduire à une plus grande dépendance aux seuls signaux du marché comme une nette amélioration de la gestion économique du secteur⁷¹. Il s'agit d'un courant de pensée qui domine les débats autour des négociations multilatérales en agriculture. Plusieurs auteurs notent par ailleurs sur cette base un changement de paradigme pour l'agriculture. Coleman et al. l'analysent ainsi :

« Ce que nous appelons le paradigme d'un secteur assisté par l'État s'appuie sur deux principes fondamentaux : premièrement, le secteur agricole contribue aux objectifs de la politique nationale et mérite de ce fait une attention spéciale; et, deuxièmement, le mécanisme des prix est un moyen sous-optimal d'obtenir un secteur agricole efficace et productif (...). Dans la dernière décennie, ce paradigme d'un secteur assisté par l'État a subi une pression croissante en provenance des critiques néo-libérales (...). Un paradigme alternatif, que nous appellerons le paradigme libéral du marché, bien que toujours présent dans le discours politique, a maintenant émergé pour remettre en question le soutien de l'État. La position centrale est la suivante :

⁷⁰ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

⁷¹ Voir notamment le rapport annuel (2003) *Politiques agricoles des pays de l'OCDE, suivi et évaluation* qui mentionne au résumé que : « dans l'ensemble, même si certains progrès ont été accomplis depuis le milieu des années 80, on constate qu'il n'y a eu ni réduction de la protection des marchés, ni amélioration de l'orientation par le marché (...) Une prise en compte accrue des forces du marché et des politiques mieux ciblées sur des objectifs spécifiques sont nécessaires dans de nombreux pays de l'OCDE ».

premièrement, l'agriculture doit être comprise comme un secteur économique pareil aux autres (...); deuxièmement, les marchés compétitifs, dans lesquels seulement l'offre et la demande déterminent les prix, devraient être la source des revenus des producteurs agricoles; troisièmement, seuls les producteurs qui peuvent gagner un revenu de la vente de leur production dans ces marchés libres devraient rester actifs en agriculture.⁷² (Coleman et al. 1997, pp. 275-276)

Ces auteurs résumant bien les termes du débat, bien qu'il ne soit pas dans leur objectif d'expliquer comment cet ajustement spontané de l'agriculture par le marché pourrait concrètement se réaliser, ni à quel niveau de prix et de revenus pour les producteurs agricoles⁷³. Et c'est pourtant là toute la question.

Même si Cochrane intitule un de ses articles « le besoin de repenser la politique agricole en général (...) », il prend la peine d'ajouter dans le texte : « mais je n'argumente pas en faveur d'une politique agricole de laisser faire (...). Je n'argumente pas pour expulser le gouvernement hors de l'agriculture en tant que proposition idéologique générale »⁷⁴ (Cochrane 1995, pp. 1002, 1007 et 1009). Ray et al. remettent aussi en question les mécanismes de la politique agricole des États-Unis, mais ils ne soutiennent pas, eux non plus, l'idéologie du libre marché :

« La première leçon à tirer de l'histoire de la politique agricole des États-Unis est que les marchés agricoles ne tendent pas à s'auto-corriger et que la production ne diminue pas suffisamment par elle-même. La demande intérieure et même la demande extérieure n'augmentent pas, elles non plus, suffisamment pour rééquilibrer les marchés et permettre aux agriculteurs de gagner leur vie, c'est-à-dire de dégager un profit, grâce à la vente de leurs produits. » (Ray et al. 2003, p. 24)

Cette analyse s'appuie sur l'évolution récente des prix des produits agricoles suite aux modifications de la politique agricole des États-Unis depuis le Fair Act de 1996 mais aussi sur des simulations économétriques réalisées par l'International Food Policy Research Institute (IFPRI). Ces simulations estiment l'impact de différents scénarios de libéralisation des échanges sur les prix des produits de base. Dans le cas d'un abandon par les pays développés de leurs mesures de contrôle des importations et de leur soutien des prix et de leur soutien non délié des revenus, les effets sur les prix mondiaux à l'horizon 2020 seraient très mitigés. Ray et al. mentionnent que pour les produits céréaliers, au bout de 20 ans, l'amélioration des prix serait de moins de 3%. Par contre, pour les produits laitiers, l'augmentation des prix sur le marché international pourrait atteindre 19%, toujours en 2020. Il est à noter que cela fait passer le prix mondial théorique au producteur de 292 \$ US/tonne en 1997 à 348 \$ US/tonne en 2020 (Ray et al. 2003, pp. 47-48). Même si cette simulation théorique devait être vérifiée, cela ne constitue toujours pas un niveau de revenu particulièrement rémunérateur pour les producteurs laitiers des pays développés, à

⁷² Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

⁷³ Voir aussi Josling (2002) sur la même question du changement de paradigme.

⁷⁴ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

l'exception encore une fois de ceux de la Nouvelle-Zélande et, possiblement, de l'Australie.

Ray et al. concluent de leur analyse que « l'abandon des subventions n'aboutira certainement pas à la prospérité agricole que prédisent ses partisans » (Ray et al. 2003, p. 53). De plus, le libre marché ne réduit certes pas la variabilité des prix et des revenus, tel que l'explique le modèle de la toile d'araignée. Selon Cochrane, cette variabilité des prix et des revenus peut d'ailleurs être interprétée comme un coût social, essentiellement supporté par les producteurs agricoles. L'instabilité et l'imprévisibilité des prix rendent impossible pour l'agriculteur l'interprétation de ce qu'est vraiment la demande pour le produit en question d'où la difficulté pour lui de planifier correctement le niveau de sa production en volume. De plus, dans un contexte de trop grande incertitude, les producteurs agricoles seront conduits à être très réservés quant à la possibilité d'investir dans de nouvelles techniques de production coûteuses, au détriment de l'amélioration de la productivité et de l'efficacité de leur système de production (Cochrane 1958, p. 79).

Les travaux de Ayouz et al. (2003) appuient cette idée de variabilité des prix et des revenus induite par le libre marché. Tout d'abord, ces auteurs ont construit un modèle économétrique qu'ils qualifient de « standard », en ce sens qu'il s'apparente à « celui qui est actuellement mis en avant par les organismes mondiaux comme la Banque Mondiale, l'OCDE, ou l'IFPRI » (Ayouz et al. 2003, p. 25). Avec ce modèle, ils arrivent aux conclusions habituelles des modèles de ce type, à savoir que « la libéralisation du secteur agricole (...) conduirait à une nouvelle situation de l'économie mondiale favorable au développement, et à la réduction de la pauvreté ». Cependant, ces auteurs ajoutent que

« il n'est pas inutile de faire remarquer que ces avantages de la libéralisation, pour indiscutables qu'ils soient, sont tout de même assez modestes et ne représentent que 1 à 3% du PNB mondial, c'est à dire au plus un an de croissance. » (Ayouz et al. 2003, p. 59)

Cependant, ils posent du même souffle le questionnement sur le faible bénéfice procuré par un tel scénario de libéralisation en regard du risque couru, « car risque il y a » (Ayouz et al. 2003, p. 59). Et de poursuivre en prenant en compte le modèle de la toile d'araignée que nous avons expliqué précédemment :

« Le modèle (économétrique) a été modifié pour tenir compte des imperfections qui existent dans la formation des prix, en particulier parce que, dans l'incertitude où sont les entrepreneurs du niveau des prix d'équilibre dans l'avenir, ils peuvent faire des erreurs d'investissement. Avec ces modifications (...), on trouve que l'impact de la libéralisation agricole est sensiblement plus fort que dans le cas précédent (...) et pas forcément dans le bon sens : s'il arrive qu'il soit fortement bénéfique, il est aussi parfois désastreux. Dans ces conditions, il faut s'attendre en cas de libéralisation à la fois à des périodes de "boom" économique sans précédent, et à des périodes de crises dévastatrices. » (Ayouz et al. 2003, p. 59)

Et ces auteurs de conclure :

« En cas de libéralisation, les faibles bénéfiques à attendre d'une meilleure exploitation des avantages comparatifs seront effacés, et au-delà, par les pertes d'efficacité dues à l'incertitude où se trouveront les producteurs agricoles. » (Ayoub et al. 2003, p. 57)

Bref, le retour au marché libre n'est pas dans ce contexte une garantie d'équilibre spontané de l'offre et la demande de produits agricoles à un prix qui permette de rémunérer adéquatement les ressources, travail et capital, engagées en production agricole. Quant à ce que veut dire « adéquatement », il s'agit en quelque sorte d'une norme sociale définie plus ou moins explicitement dans chacune des sociétés en cause et qu'il ne nous appartient pas de juger ici.

Mais encore plus, si l'équilibre spontané n'est pas garanti, le déséquilibre peut s'opérer éventuellement dans les deux sens, c'est-à-dire par une surabondance d'offre, ce qui est en général appréhendé, mais aussi par une pénurie. C'est ce qui fait dire à Ray et al. que « étant donné le caractère essentiel de l'alimentation pour la vie, il est indispensable que les capacités productives restent largement supérieures aux besoins immédiats » (Ray et al. 2003, p. 32). Boussard appuie en quelque sorte un tel propos : « il faut tout de même admettre qu'il est de toute manière préférable de crouler sous les excédents que de devoir affronter la pénurie » (Boussard 1987, pp. 270-271), sans pour autant souhaiter une telle situation d'excédents pléthoriques.

Les analyses précédentes ne s'appliquent pas spécifiquement au secteur laitier. Elles sont générales à l'agriculture dans son ensemble ou encore, elles s'intéressent davantage aux politiques et programmes visant les céréales et oléagineux, comme celle de Ray et al.. Cependant, à partir d'une analyse du secteur laitier européen, Hairy et Perraud arrivaient au même type de conclusion : « ni les paysans eux-mêmes, ni un groupe de capitaux dominants (...) ne sont parvenus à assurer une gestion non étatique de la production agroalimentaire. La dévalorisation d'une large fraction des capitaux en fonction dans l'agro-alimentation, et la rationalité économique propre à la paysannerie rendent nécessaire et décisif ce recours permanent à l'intervention de l'État » (Hairy et Perraud 1980, p. 52). Manchester, à la suite d'une vaste analyse du rôle de l'État dans l'économie laitière des États-Unis, conclut que « le décideur politique prudent devrait tâcher de fournir un minimum d'ordre pour compenser l'instabilité inhérente des marchés laitiers »⁷⁵ (Manchester 1983, p. 288).

Par ailleurs, la question du niveau du prix du lait à la production a été abordée sous différents angles au début des années 1980, avant la mise en place des quotas laitiers en Europe. Certains travaux s'intéressaient à fournir les paramètres permettant d'évaluer de combien il faudrait baisser le prix du lait pour pouvoir conduire à un éventuel équilibre de l'offre et de la demande de produits laitiers. En ce sens, des estimations ont été faites de l'élasticité de l'offre de lait. Les auteurs de ces différentes estimations, tout en insistant

⁷⁵ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

sur la prudence à avoir dans l'utilisation des résultats obtenus, appuyaient la conclusion suivante :

« l'effet net d'un changement du prix du lait de 1% à court terme sur la production laitière de la Communauté économique européenne serait dans la situation présente autour de 0,5 à 0,6% à court terme et 1,3% à long terme. »⁷⁶ (Van Den Noort 1981, p. 24)

Mais cet auteur mentionnait que le résultat attendu d'une baisse de prix ne se matérialiserait pas nécessairement instantanément en baisse de production (Van Den Noort 1981, p. 22). C'est donc dire que pour obtenir un résultat immédiat de contrôle de la production et des coûts du soutien qui y sont liés, les autorités européennes ne pouvaient tabler uniquement sur une baisse du prix du lait à la production. Et même plus, pour obtenir un effet à court terme de diminution du volume de la production laitière de l'ordre de 10 %, il aurait fallu envisager des baisses de prix de 17 à 20 %, sans garantie formelle de succès⁷⁷.

Dans ce contexte, Sneessens soulignait que, bien que « la responsabilité du déséquilibre sur le marché laitier (européen) est fréquemment imputée à un niveau excessif du prix du lait », la question méritait d'être approfondie sous deux angles différents :

« un niveau de prix trop élevé pour assurer l'équilibre du marché correspond, théoriquement, à un niveau de prix assurant une rentabilité trop élevée à la production. Considéré sous l'angle de l'équilibre du marché, le prix du lait apparaît effectivement trop élevé (...). Mais considéré sous l'angle de la rentabilité de la production, le prix du lait apparaît au contraire trop faible. Les conditions médiocres de rentabilité des exploitations laitières en font foi. » (Sneessens 1983, p. 117)

Finalement, aussi bien en Europe où ce débat a eu cours au début des années 80 que dans la plupart des autres économies laitières, et dans l'agriculture en général comme nous l'avons déjà noté ci-dessus, le libre marché n'a pas été considéré comme un mécanisme de régulation permettant d'atteindre le double objectif d'équilibre entre l'offre et la demande à un prix qui permette une rémunération adéquate des ressources engagées en production laitière.

Bien qu'il paraisse complètement utopique dans le contexte actuel de fonctionnement du marché laitier international que le Canada s'en remette uniquement aux prix qui y ont cours pour assurer la régulation de son économie laitière, il peut être pertinent d'examiner sommairement l'impact. Notre évaluation ne porte que sur une comparaison du

⁷⁶ Traduction libre, voir citation originale à l'Annexe 1.

⁷⁷ La Commission européenne, soit la direction administrative de la CEE, proposait à l'époque une baisse du prix de soutien du lait de l'ordre de 12 %, baisse qui théoriquement devait permettre de rétablir l'équilibre du marché (cf. Gouin 1987, p. 272). Mais des travaux plus récents concluent que des scénarios de libéralisation partielle des échanges pourraient conduire à une baisse du prix du lait à la production de 20 % en France avec des quotas qui restent contraignants sur le volume total de production qui resterait alors inchangé (Gohin 2003, p. 106).

prix de soutien des produits laitiers sur le marché canadien avec le prix des mêmes produits sur le marché mondial.

Le prix de soutien décrété par la Commission canadienne du lait (CCL) pour le beurre et la poudre de lait écrémé sert en quelque sorte de base de négociation des prix payés par les transformateurs dans chacune des provinces. En général, les augmentations de prix de soutien décrétées par la CCL sont transmises mécaniquement en augmentation du prix moyen payé au producteur. Dans un contexte de libre marché total, le prix de soutien de la CCL n'aurait plus sa raison d'être et la base du prix du lait à la production deviendrait donc le prix des produits laitiers sur le marché international. En conséquence, en comparant les prix du marché international avec les prix de soutien de la CCL, nous obtenons une estimation sommaire des conséquences d'une libéralisation totale du marché des produits laitiers sur le prix payé au producteur laitier canadien. Il s'agit bien évidemment d'un scénario extrême de libéralisation.

Les résultats du Tableau 5.1 montrent l'écart important entre le prix de soutien des produits laitiers sur le marché canadien et le prix à l'exportation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour toutes les années de 1999 à 2003. Pour le beurre, le prix du marché international est en moyenne de trois fois inférieur au prix du marché intérieur canadien alors que pour la poudre de lait écrémé il est en moyenne de deux fois inférieur. Même en ajoutant les coûts de transport de la Nouvelle-Zélande vers le Canada au prix FOB Océanie, les écarts de prix varient selon les années de 3,30 à 4,08 \$ CAN/kg pour le beurre et de 1,61 à 2,76 \$ CAN/kg pour la poudre de lait écrémé.

Tableau 5.1
Évolution du prix de soutien des produits laitiers de la CCL
et du prix du marché mondial, \$ CAN/kg, 1999 à 2003

Année	Beurre		Poudre de lait écrémé	
	Prix CCL ¹	Prix mondial	Prix CCL ¹	Prix mondial
		Océanie ² + transport ³		Océanie ² + transport ³
1999	5,467	1,998	4,525	1,977
2000	5,541	1,826	4,684	2,803
2001	5,726	2,052	4,839	3,126
2002	5,901	1,639	4,986	2,123
2003	6,106	1,882	5,197	2,441

¹ Prix de soutien de la Commission canadienne du lait.

² Moyenne des prix bimensuels, Oceania Export Price FOB.

³ Les coûts de transport sont ceux utilisés par l'OCDE dans sa base de données sur la détermination des ESP.

Sources : Notre compilation à partir d'informations provenant des organismes suivants : CCL, USDA - Dairy Market News, Base de données OCDE sur les ESP (2004), Banque du Canada.

Avec de tels niveaux de prix de marché, le prix en équivalent lait sur le marché international est bien entendu nettement moindre que le prix garanti par le système de soutien des prix au Canada. Ainsi, pour l'année 2002 par exemple, le prix ramené à

l'hectolitre de lait des prix du beurre et de la poudre de lait écrémé sur le marché mondial qui sont deux produits joints, compte tenu des coûts de transport, aurait été de 26,88 \$ par hectolitre (cf. Tableau 5.2). Ce prix de 26,88 \$/hl aurait dû servir à rémunérer non seulement les producteurs laitiers canadiens mais aussi les transformateurs. En effet, si des importations de produits laitiers pouvaient entrer sur le marché canadien, le prix de vente des transformateurs, incluant leur coût de transformation et le coût d'achat de la matière première auprès des producteurs laitiers, devrait être concurrentiel à ce prix à l'importation. Or, pour l'année 2002, la Commission canadienne du lait estimait le coût de la transformation du lait en beurre et poudre de lait écrémé à 8,45 \$/hl. Ainsi, sur un prix à l'importation de beurre et de poudre de lait écrémé, ramené en équivalent lait à 26,88 \$/hl, ce n'est que 18,43 \$/hl que les transformateurs laitiers canadiens pourraient verser au producteur après avoir absorbé leur coût de transformation.

À ce prix-là, les transformateurs risquent fort de voir leurs activités de transformation périlcliter drastiquement. En effet, les données sur les coûts de production à la ferme montrent qu'en 2002, en prenant l'exemple du Québec, les coûts réels totaux de production étaient en moyenne de 40,12 \$/hl, excluant le travail non-salarié de l'exploitant et de sa famille et excluant toute rémunération de l'avoir propre (GREPA 2004, p. 10). En fait, on peut même douter qu'à moins de 20 \$/hl, les producteurs laitiers canadiens puissent couvrir leurs seuls frais variables de production⁷⁸.

Tableau 5.2
Comparaison du prix de soutien des produits laitiers de la CCL
et du prix du marché mondial, en équivalent lait (\$ CAN/hl), 2002

	Prix CCL ¹		Prix mondial ² + transport	
	Beurre	PLE	Beurre	PLE
Prix par KG	5,901 \$/kg	4,986 \$/kg	1,824 \$/kg	2,223 \$/kg
Quantité dans un hl	4,365 kg/hl	8,51 kg/hl	4,365 kg/hl	8,51 kg/hl
Contribution au prix/hl	25,76 \$/hl	42,43 \$/hl	7,96 \$/hl	18,91 \$/hl
Prix sur le marché	68,19 \$/hl		26,88 \$/hl	
Marge des transformateurs	8,45 \$/hl		8,45 \$/hl	
Frais de mise en marché du beurre ³	0,08 \$/hl			
Prix de soutien au producteur	59,66 \$/hl		18,43 \$/hl	

¹ Prix de soutien de la Commission canadienne du lait.

² Moyenne des prix bimensuels, Oceania Export Price FOB.

³ La CCL encourt des frais à la suite de son intervention sur le marché visant à retirer le beurre en surplus à certaines périodes de l'année et à le remettre sur le marché canadien en période de pénurie relative.

Sources : Notre compilation à partir d'informations provenant des organismes suivants : CCL, USDA - Dairy Market News, Base de données OCDE sur les ESP (2004), Banque du Canada.

⁷⁸ Tout comme d'ailleurs les producteurs laitiers de l'Union européenne ou des États-Unis.

Bien entendu, il s'agit là d'un scénario extrême. Notamment, l'approvisionnement du marché canadien en produits frais (lait de consommation, yogourt, crème glacée⁷⁹, certains fromages) ne pourrait se faire à partir d'importations en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Il devrait donc rester une certaine activité laitière pour couvrir ces besoins. Mais il faut comprendre qu'une réduction drastique de la taille du secteur laitier canadien risquerait fort de survenir dans un scénario de complète libéralisation, et ce sans garantie automatique d'un approvisionnement à meilleur compte pour les consommateurs canadiens. Les prix sur le marché mondial sont instables et l'apparition d'un acheteur majeur sur ce marché pourrait en modifier le comportement à terme. Quant au marché des produits frais, l'instabilité alors générée dans l'ensemble de la filière laitière canadienne pourrait remettre en cause la possibilité de garantir un approvisionnement adéquat en tout temps, à des prix stables et contrôlés, comme c'est le cas actuellement.

5.2 LE SOUTIEN DES PRIX

Le soutien des prix consiste à mettre en place des mécanismes de régulation de l'offre sur le marché afin d'atteindre un objectif de prix à la production souhaité par les pouvoirs publics. La régulation de l'offre passe généralement par un contrôle strict des importations puisque le prix soutenu sur le marché intérieur devient généralement attractif pour les concurrents potentiels. Mais l'offre intérieure doit aussi être régulée dans un tel cas et deux possibilités de base permettent de le faire. Tout d'abord, un organisme régulateur, généralement dépendant des pouvoirs publics, peut acquérir l'excédent d'offre qui ne trouve pas preneur sur le marché au prix de soutien visé. C'est le mode de fonctionnement de la Commission canadienne du lait sur le marché canadien, des organismes d'intervention sur le marché laitier de l'Union européenne et de la Commodity Credit Corporation (CCC) aux États-Unis. Ces organismes vont ainsi se porter acquéreur d'excédents de produits non périssables soit pour un approvisionnement ultérieur du marché intérieur, soit pour une exportation, le plus souvent à perte, sur le marché international. Les produits sur lesquels porte l'intervention sont le beurre et la poudre de lait et cela peut aussi concerner le fromage cheddar aux États-Unis. Mais ce contrôle de l'offre disponible sur le marché peut être doublé d'un contingentement du niveau de production à la ferme, ce qui est le cas au Canada depuis 1970 et dans l'Union européenne depuis 1984. Au Canada et en Europe, le soutien des prix s'articule donc sur ces trois éléments : contrôle des importations, retrait du marché des excédents de production par un organisme public et contingentement de la production laitière.

Dans le cadre du présent chapitre de l'étude où l'on s'intéresse à l'impact que pourraient avoir d'autres mécanismes de régulation du marché laitier canadien, la politique laitière en vigueur nous sert de point de départ. Il n'y a donc pas lieu de pousser davantage l'analyse à cette étape-ci de notre travail. Cependant, il faut noter que, comme nous l'avons souligné, une politique de soutien des prix pourrait être en vigueur sans être accompagnée

⁷⁹ Quoique dans le cas précis de la crème glacée, les consommateurs canadiens consomment déjà de la crème glacée qui ne contient plus beaucoup de crème. Ce produit est maintenant fabriqué dans une large proportion à partir d'importations d'huile de beurre sucrée.

d'un contingentement de la production. Cela ne nous apparaît pas une avenue sérieusement envisageable et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'expérience passée de l'Union européenne qui appliquait une telle politique laitière de soutien des prix a montré ses limites : croissance incontrôlée de la production à un coût budgétaire croissant requis pour débarrasser le marché intérieur des excédents accumulés en subventionnant les exportations sur le marché mondial. Ensuite, de relâcher les contraintes du contingentement de la production risquerait fort de conduire à une explosion de la production laitière à court terme, surtout à un niveau de soutien des prix constant. En effet, un secteur de production soumis à un contingentement strict depuis tant d'années accumule des surcapacités de production, même si le marché des quotas y joue un rôle moteur de restructuration continue du secteur de production⁸⁰. De plus, toute augmentation même marginale de la production canadienne se traduirait par des excédents de produits laitiers par rapport au besoin du marché national. Or, dans les conditions actuelles du soutien des prix sur le marché canadien, il n'existe pas de possibilités d'écoulement supplémentaire de produits laitiers à l'exportation en conformité avec les règles commerciales adoptées à l'OMC. Pour ce faire, la seule avenue consisterait en un démantèlement total du soutien des prix, donc un retour au libre marché, hypothèse que nous avons déjà discutée et dont nous doutons fortement de la validité.

5.3 LE SOUTIEN DES REVENUS

Tout comme pour le soutien des prix, une politique de soutien des revenus peut être envisagée couplée à un contingentement de la production ou encore sans limites de production. Par soutien des revenus, on entend ici un programme de paiements directs aux producteurs agricoles afin de leur permettre d'atteindre un niveau de revenu jugé adéquat par les pouvoirs publics. Dans le contexte canadien, les politiques de soutien des revenus ont en général été utilisées seules, c'est-à-dire non combinées à une politique de soutien des prix et un contingentement de la production; la subvention directe en production laitière ayant été pendant longtemps l'exception en la matière.

Cependant, alors même que les autorités canadiennes abolissaient la subvention directe à la production laitière, les États-Unis et l'Union européenne faisaient le chemin inverse, ajoutant des mécanismes de soutien des revenus à leur politique laitière traditionnellement basée sur le soutien des prix. Il vaut la peine d'analyser brièvement les motivations de ces choix contradictoires. Au Canada, il s'agissait strictement d'une question d'équilibre budgétaire des finances publiques, sans égard à l'environnement économique international et à la réalité du marché laitier. Aux États-Unis, il s'agit plutôt du constat des autorités gouvernementales des effets négatifs du Fair Act de 1996 qui avait conduit à une baisse du prix de soutien des produits laitiers et à l'instabilité des prix à la production qui en a résulté. Comme on l'a vu précédemment, non seulement le Farm Bill 2002 repousse l'échéance de l'abolition totale du prix de soutien initialement prévue au Farm Bill précédent, mais il pallie la baisse du prix de soutien par un complément éventuel de revenu versé sous forme de subvention directe. Dans l'Union européenne, l'ouverture d'une

⁸⁰ À ce sujet, voir Gouin 1987.

marge de négociation pour le nouveau cycle de négociations multilatérales à l'OMC nécessite de diminuer les coûts de disposition des excédents sur le marché international. Pour permettre une baisse des subventions à l'exportation, il a été choisi de baisser le prix de soutien intérieur mais tout en protégeant le revenu des agriculteurs par le versement d'une subvention directe à la production à compter de 2004. Le tout s'accompagne d'une augmentation du quota de 1,5 % entre 2006 et 2008. Il ne s'agit donc pas de décisions devant conduire à un démantèlement des mécanismes de régulation du marché ni même à un retrait de l'Union européenne ou des États-Unis du marché international des produits laitiers, bien au contraire. Dans le même temps, la décision canadienne produit l'effet inverse : une augmentation de l'écart entre le prix intérieur et le prix international d'où une plus grande difficulté à exporter dans le cadre des règles commerciales actuelles.

En ce qui concerne les modalités du soutien des revenus, nous les analysons selon un modèle de programme qui conserve le principe d'une protection du revenu des producteurs laitiers basée sur les coûts de production. Une substitution du régime de soutien des prix vers un programme de ce type ne serait pas contraignante du point de vue de la mesure globale de soutien (MGS) que le Canada doit respecter en vertu des règles de l'OMC. En effet, l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial de référence fait partie de la MGS et il serait donc réduit par une baisse du prix de soutien qui serait par contre compensée par une augmentation des subventions directes qui elles aussi entrent dans le calcul de la MGS⁸¹.

La difficulté d'une simulation sur cette base est de déterminer quel serait le prix du lait à la production sur le marché canadien en l'absence d'un programme de soutien des prix ou, plus justement, dans le cas d'un prix de soutien fortement réduit. Une ouverture totale du marché laitier canadien ne nous apparaissant pas une hypothèse réaliste, nous ne prenons pas le prix des produits laitiers sur le marché international comme base de référence. Nous utilisons donc plutôt le prix du lait à la production aux États-Unis comme prix de référence ce qui nous permettra tout de même d'apprécier certains ordres de grandeur potentiels de ce scénario.

Finalement, nous devons faire également l'hypothèse qu'un contrôle de la production laitière au niveau individuel resterait en vigueur. Dans le cas contraire, à niveau de revenu unitaire constant pour les producteurs laitiers, la production laitière aurait de fortes chances d'exploser littéralement à court et moyen terme. Dans un tel cas, sans aucun mécanisme régulateur du marché, le prix à la production sur le marché intérieur canadien n'aurait d'autre choix que de se rapprocher du prix mondial. D'un point de vue strictement budgétaire, c'est un scénario qui n'aurait aucun sens; nous l'illustrons plus loin.

Tout d'abord, une première simulation consiste à supposer qu'un programme de soutien des revenus devrait tout simplement combler l'écart de prix observé sur le marché des États-Unis avec ce qu'a été le prix effectif moyen à la production au Canada au cours des

⁸¹ Voir Berthetot (2001, pp. 219-223) pour une discussion sur les paramètres du calcul de la MGS. Par ailleurs, il faut noter que dans les notifications du Canada à l'OMC, seul l'écart de prix pour le beurre et la poudre de lait écrémé est actuellement comptabilisé dans la MGS. Cependant, le Canada dispose globalement d'une marge de manœuvre à ce chapitre lui permettant d'augmenter sa MGS tout en restant conforme à ses engagements.

dernières années, toute chose égale par ailleurs. Les données requises sont présentées au Tableau 5.3. Dans un tel scénario, la subvention directe à verser aurait varié d'un minimum de 1,42 \$/hl en 1998 à un maximum de 13,91 \$/hl en 2000. L'amplitude des variations d'une année à l'autre s'explique par les fluctuations du taux de change mais surtout par la forte instabilité du prix à la production du lait aux États-Unis.

Tableau 5.3
Comparaison du prix du lait à la production (\$ CAN/hl),
Canada et États-Unis, 1998 à 2002

Année	Prix à la production (\$ CAN/hl)		Écart de prix \$ CAN / hl
	Canada	États-Unis	
1998	53,34	51,92	1,42
1999	53,64	47,26	6,38
2000	54,64	40,73	13,91
2001	55,38	49,44	5,94
2002	56,15	44,47	11,68

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

La production canadienne totale a été en moyenne de 74,8 millions d'hectolitres de lait sur la période observée. Cependant, pour déterminer le coût annuel d'une éventuelle subvention venant combler la différence de prix qui pourrait s'instaurer sur le marché, il faut déduire de cette production totale, la production hors quota, en moyenne de 2,8 millions d'hl, qui n'a pas à être soutenue. Le Tableau 5.4 montre que pour la période analysée, le volume de production à subventionner aurait varié entre 68,9 et 74,9 millions d'hl de lait, pour une moyenne annuelle de 72,0 millions d'hl.

Tableau 5.4
Évolution de la production laitière totale, hors quota et
à subventionner dans le cadre d'un scénario de soutien des revenus
au Canada, 1998 à 2002

Année	Production (millions d'hl)		
	Totale ¹	Hors quota ²	À subventionner
1998	74,6	5,7	68,9
1999	75,0	3,8	71,2
2000	75,0	2,1	72,9
2001	75,6	0,7	74,9
2002	73,8	1,6	72,2

¹ Sur une base d'année civile.

² Sur une base d'année laitière.

Source : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec, Répartition de la production; CCL (2003), Rapport annuel 2002-2003; et nos calculs.

Le Tableau 5.5 combine les résultats des deux tableaux précédents pour transcrire ce que ce programme représenterait en termes monétaires. Il est à noter qu'à la subvention éventuelle permettant de couvrir le coût de l'écart de prix entre le Canada et les États-Unis, il faut ajouter la subvention directe qui était alors versée dans le cadre de la politique laitière nationale. On peut en effet penser que sans cette subvention, l'écart de prix entre les deux marchés aurait tout simplement été augmenté d'une valeur équivalente à la subvention unitaire. Les résultats montrent une forte fluctuation du coût annuel d'un tel programme qui aurait été au minimum de 239 millions de \$ en 1998 et au maximum d'un peu plus d'un milliard de \$ en 2000, pour une moyenne annuelle de 652 millions de \$.

Comme nous l'indiquions précédemment, une simulation sur la base du prix mondial ne ferait qu'amplifier le coût budgétaire d'un tel programme. Ainsi, pour l'année 2002, si l'on remplace le prix aux États-Unis de 44,47 \$/hl (Tableau 5.3) par le prix mondial de 18,43 \$/hl (Tableau 5.2), on obtient alors un coût budgétaire qui passe de 860 millions de \$ à plus de 2,7 milliards de \$.

Tableau 5.5
Évolution de la production laitière totale, hors quota et
à subventionner dans le cadre d'un scénario de soutien des revenus
au Canada, 1998 à 2002

Année	Subvention (millions de \$)		
	déjà versée ¹	supplémentaire ²	totale
1998	141,2	97,8	239,0
1999	112,7	454,3	567,0
2000	83,2	1 013,5	1 096,7
2001	51,0	445,0	495,9
2002	16,2	843,3	859,5

¹ Subvention directe alors en vigueur dans le cadre de la politique laitière nationale.

² L'écart de prix obtenu au Tableau 5.3 multiplié par la production à subventionner au Tableau 5.4.

Sources : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec; CCL (2003), Rapport annuel 2002-2003; et nos calculs.

Théoriquement, les consommateurs canadiens devraient bénéficier d'une réduction des prix à la consommation des produits laitiers dans un tel scénario. Au total, leur gain devrait être à peu près équivalent au coût de la subvention et il s'agirait alors tout simplement d'un transfert du coût du soutien du secteur laitier des consommateurs vers les contribuables. Or, rien n'est moins certain. Nous avons vu précédemment que les bénéfices aux consommateurs néo-zélandais de la déréglementation du secteur du lait de consommation dans ce pays n'ont pas été à la hauteur des baisses de prix à la production subies par les producteurs laitiers. Nous avons aussi constaté que les prix à la consommation des produits laitiers aux États-Unis ont été plus élevés que ceux encourus par les consommateurs canadiens depuis 1996, malgré des prix à la production plus faibles et des coûts budgétaires de la régulation laitière plus élevés aux États-Unis au cours des dernières années. Ce que nous avons qualifié précédemment de « rente d'inélasticité »

laisse la porte ouverte à la possibilité que d'autres paliers de la filière, de par le pouvoir de marché qu'ils détiennent, puissent s'accaparer en partie de la baisse des prix à la production en ne transmettant au prix à la consommation qu'une certaine proportion de cette baisse. Quant à une augmentation éventuelle de la consommation de produits laitiers sur le marché canadien, elle dépendra aussi de l'ampleur des baisses de prix transmises au consommateur. Mais quelle qu'en soit l'ampleur, l'augmentation relative de la consommation qui en résultera sera plus faible que la baisse relative du prix, compte tenu de l'inélasticité de la demande.

Du côté des exportations potentielles de produits laitiers, il y a peu à gagner d'un tel scénario. La réduction de l'écart entre le prix à la production sur le marché intérieur et le prix du marché international aurait pour effet de diminuer d'autant le niveau des « subventions » à l'exportation. Mais il s'agit d'un calcul artificiel qui ne profite à personne puisque, par la discrimination des prix, les producteurs laitiers canadiens sont déjà rémunérés pour la valeur sur le marché international de la production exportée. Et ils ne pourraient pas en profiter pour exporter plus puisque les règles commerciales de l'OMC sont contraignantes non seulement pour le niveau des subventions à l'exportation mais également pour les volumes exportés par rapport à la période de référence⁸².

Le scénario que nous venons de présenter sur la mise en place d'un programme de soutien des revenus ne correspond à aucun programme existant en la matière au Canada. De plus, il pose un problème en ce sens que nous utilisons un niveau objectif de revenu unitaire correspondant au prix moyen qui a eu cours sur le marché canadien durant la période historique analysée. Mais en l'absence du programme actuel de soutien des prix, nous perdrons alors notre référence qui nous permet de calculer le coût annuel du soutien direct des revenus. Il aurait été possible de prendre plutôt comme base de référence le prix cible de la CCL qui est en général plus élevé que le prix moyen du lait à la production, ce qui aurait pour effet d'affecter à la hausse le revenu des producteurs et de faire monter d'autant le coût du soutien des revenus. Nous avons donc préféré montrer dans un premier temps le seul impact du soutien des revenus, à revenu constant pour les producteurs laitiers.

Il serait intéressant de reprendre ce genre de simulation sur la base d'un programme qui est déjà en vigueur dans d'autres productions. Cependant les programmes de soutien des revenus non déliés se font maintenant rares au Canada, l'exception d'importance étant le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) en vigueur seulement au Québec. Les principales productions agricoles du Québec (porc, céréales, bœuf, etc.) qui ne sont pas déjà couvertes par un programme de contingentement de la production (lait, poulet à griller, œufs de consommation et œufs d'incubation) bénéficient toutes de la protection des revenus que procure l'ASRA. Et dans ces productions, les producteurs des autres provinces ne bénéficient pas d'une protection équivalente. En conséquence, dans la logique de la politique agricole québécoise, l'abandon ou la réduction du soutien des prix

⁸² Par rapport à la période de référence 1986-1990, l'accord de l'Uruguay Round prévoyait une baisse des subventions à l'exportation de 36 % et des volumes ainsi exportés de 21 % sur cinq ans, la période d'application se terminant en 2000. Et même plus, les discussions en cours à l'OMC pourraient s'orienter vers une élimination complète des subventions aux exportations, même l'Union européenne ayant mis sur la table une proposition en ce sens.

des produits laitiers au niveau canadien pourrait se traduire par la couverture de la production laitière québécoise à l'ASRA. Voyons voir ce que cela donnerait du point de vue de la protection du revenu des producteurs laitiers québécois et du coût budgétaire pour le Gouvernement du Québec.

L'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) a comme objectif de garantir aux producteurs agricoles visés un revenu annuel net positif (FADQ 2004b) leur permettant ainsi de couvrir les risques liés à l'évolution des marchés. La Financière agricole du Québec administre le programme. Toutes les fermes qui produisent l'une ou l'autre des productions stabilisées et qui rencontrent le volume minimal requis pour participer au programme ont accès au programme d'ASRA. Le soutien par unité produite est le même pour toutes les fermes d'une production donnée, quelle que soit leur taille ou leur localisation.

Sur une base annuelle, le programme détermine un revenu stabilisé pour chaque production couverte, c'est-à-dire un objectif de revenu cible. Ce revenu cible inclut les coûts de production mais exclut toute rémunération de l'avoir propre. Quant à la rémunération du travail de l'agriculteur, elle est déterminée en référence au salaire d'un ouvrier spécialisé du secteur manufacturier. Cependant, il s'agit de la rémunération annuelle du travail et non pas d'une rémunération horaire. Un seul exploitant par famille est rémunéré sur cette base, le travail excédentaire étant lui calculé sur une base horaire. Le coût de production est déterminé sur la base d'une ferme qui occupe au moins une personne à temps plein mais le résultat est ramené sur une base unitaire, le soutien étant versé selon les cas par tête produite, par unité de volume produit ou par hectare en culture. Si le prix de marché observé est inférieur au revenu stabilisé, la différence est versée aux agriculteurs sous forme d'une subvention directe.

Les coûts du programme de stabilisation des revenus sont partagés, les producteurs payant une prime d'assurance qui correspond au tiers du coût total du programme, le gouvernement assurant le financement pour les deux tiers restant et les coûts d'administration du programme. Chaque fonds de stabilisation est indépendant, c'est-à-dire que les cotisations payées par les agriculteurs dans une production donnée et la contrepartie gouvernementale ne vont servir qu'au financement du programme pour cette production précise. C'est donc dire qu'à moyen et long terme, chaque fonds de stabilisation doit être équilibré financièrement.

C'est donc sur cette base que nous avons bâti le scénario montré aux tableaux suivants (Tableau 5.6 à Tableau 5.9). Les données de base sont tirées de l'enquête annuelle des coûts de production du lait réalisée depuis 1985 au Québec par le Groupe de recherche en économie et politique agricoles de l'Université Laval (GREPA). Les données complémentaires requises proviennent de la Financière agricole du Québec (FADQ). Tout d'abord, le Tableau 5.6 s'attarde à déterminer le coût du travail sur la base des résultats de l'enquête du GREPA et des paramètres utilisés par la FADQ. Pour l'année 2002, l'enquête a permis de déterminer que le nombre total d'heures de travail non-salarié attribuées à la production laitière était de 4803 heures par ferme. Selon le programme d'ASRA, l'exploitant principal est rémunéré sur une base annuelle en fonction d'un pourcentage du salaire de l'ouvrier spécialisé; nous retenons le pourcentage de 90 % qui est le plus fréquemment utilisé par la FADQ. Cela permet de calculer un coût pour le travail de

l'exploitant de 7,19 \$/hl en 2002. Quant au nombre d'heures à comptabiliser pour le travail de l'exploitant, nous utilisons comme base de référence la production d'agneau dans laquelle la somme de travail ainsi comptabilisée par la FADQ est de 3000 heures par année. Toujours pour l'année 2002, cela laisse donc 1803 heures de main-d'œuvre non salariée qui sont rémunérées à un taux horaire indexé à 10,82 \$/heure. Le salaire horaire de base de 10 \$/heure en 1998 a été choisi en fonction de la fourchette des taux horaires utilisés dans les autres productions assurées à l'ASRA. Le résultat pour l'année 2002 donne un coût de 4,96 \$/hl pour la main-d'œuvre non salariée additionnelle.

Tableau 5.6
Coût du travail à imputer au calcul du revenu stabilisé
en production laitière selon le programme d'ASRA,
Québec, 1998 à 2002

Année	Lait produit hl ¹	Travail non salarié		Rémunération exploitant ²	
		Heure/hl	heures totales	\$/année	\$/hl
1998	3441	1,36	4680	32 348	6,91
1999	3620	1,32	4778	32 342	6,77
2000	3771	1,31	4940	33 078	6,70
2001	3923	1,25	4904	33 676	6,87
2002	3937	1,22	4803	34 546	7,19

Année	Main-d'œuvre non salariée additionnelle			
	heures ³	\$/hre ⁴	\$/année	\$/hl
1998	1680	10,00	16 798	4,88
1999	1778	10,20	18 140	5,01
2000	1940	10,40	20 184	5,35
2001	1904	10,61	20 203	5,15
2002	1803	10,82	19 518	4,96

¹ Lait standardisé à 3,6 kg de matière grasse par hectolitre.

² 90 % du salaire de l'ouvrier spécialisé.

³ Selon l'hypothèse de 3000 heures de travail par année pour l'exploitant principal et le solde du travail total non salarié est rémunéré sur une base horaire.

⁴ Selon l'hypothèse de 10 \$/heure en 1998, indexé de 2 % par année.

Source : GREPA (2004); Financière agricole du Québec (2004a); et nos calculs.

Le Tableau 5.7 complète les données nécessaires au calcul du revenu stabilisé en ajoutant à la rémunération du travail non salarié les coûts réels totaux de production déterminés par l'enquête du GREPA. Pour l'année 2002, le revenu stabilisé de 52,27 \$/hl est donc constitué de la somme des coûts réels totaux de 40,12 \$/hl, de la rémunération du travail de l'exploitant de 7,19 \$/hl et de la rémunération de la main-d'œuvre non salariée additionnelle de 4,96 \$/hl. Il est à noter que nous avons conservé dans ce calcul la logique actuelle qui consiste à exclure des coûts réels totaux la portion des intérêts payés attribuée aux emprunts pour achat de quotas de production.

Tableau 5.7
Calcul du revenu stabilisé en production laitière
selon le programme d'ASRA, Québec, 1998 à 2002

Année	Coûts réels totaux \$/hl	Rémunération travail non salarié		Revenu stabilisé \$/hl
		Exploitant \$/hl	Additionnel \$/hl	
		1998	35,53	
1999	36,97	6,77	5,01	48,75
2000	36,02	6,70	5,35	48,07
2001	37,37	6,87	5,15	49,39
2002	40,12	7,19	4,96	52,27

Source : GREPA (2004); Financière agricole du Québec (2004a); et nos calculs.

À partir de l'estimation du revenu stabilisé qu'aurait garanti le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en production laitière au Québec, nous pouvons estimer quel aurait été le revenu effectif unitaire des producteurs laitiers québécois sous un tel programme par rapport à la situation actuelle de la politique laitière nationale avec soutien des prix. Le Tableau 5.8 montre les étapes de ce calcul.

Tableau 5.8
Estimation du revenu effectif unitaire qu'auraient obtenu
les producteurs laitiers québécois, selon le programme d'ASRA, 1998 à 2002

Année	Revenu stabilisé \$/hl	Prix à la production aux États-Unis		Soutien ASRA		Revenu effectif \$/hl
		\$/CAN/hl	Compensation \$/hl	Prime \$/hl	Revenu effectif \$/hl	
1999	48,75	47,26	1,49	1,11	47,64	
2000	48,07	40,73	7,34	1,11	46,96	
2001	49,39	49,44	0,00	1,11	48,33	
2002	52,27	44,47	7,80	1,11	51,16	

Sources : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec, Prix effectif du lait; GREPA (2004); Financière agricole du Québec (2004a); et nos calculs.

Encore une fois, nous prenons le prix à la production aux États-Unis comme base de référence de ce que serait le prix au Québec à la suite d'une modification du mécanisme de soutien des prix de la politique laitière canadienne. Une compensation sera versée dans le cadre de l'ASRA si le prix à la production, en l'occurrence le prix aux États-Unis, est inférieur au revenu stabilisé. C'est le cas de trois années sur cinq alors qu'en 1998 et 2001 aucune compensation n'aurait été versée. Le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles en étant un «d'assurance», les producteurs participants paient une prime équivalente au tiers du coût du soutien à moyen et long terme. Pour les fins de notre calcul, nous avons réparti uniformément sur les cinq années le coût de la prime. Bien

qu'une prime constante ne soit pas conforme à la réalité de fonctionnement du programme, en moyenne, les producteurs participants paieront année après année le tiers des compensations totales versées. Ces dernières s'élèvent en moyenne à 3,33 \$/hl par année pour la période analysée et la prime imputée est donc de 1,11 \$/hl par année. Selon ces hypothèses, le revenu effectif (prix à la production + compensation - prime) aurait varié d'un minimum de 46,96 \$/hl en 2000 à un maximum de 51,16 \$/hl en 2002.

Le Tableau 5.9 complète l'analyse en estimant le manque à gagner qu'auraient à subir les producteurs laitiers québécois dans un tel scénario par rapport à la situation actuelle d'un programme de soutien des prix. Au prix à la production moyen de chacune des années de la période d'observation, il faut ajouter la subvention directe sur la production de lait de transformation qui avait alors cours pour obtenir le revenu effectif de chacune des années de la période d'observation. Le revenu effectif obtenu dans le cadre d'un programme d'ASRA aurait été inférieur, d'un minimum de 5,58 \$/hl en 2002 à un maximum de 10,28 \$/hl en 2000. Cela représente, toute chose égale par ailleurs, une diminution drastique du revenu net par ferme laitière de l'ordre de 20 000 \$ à 39 000 \$, ou encore de 35 % à 58 %, selon les années. Cette diminution, entre l'un et l'autre programmes, du revenu effectif par hectolitre et du revenu par ferme s'explique essentiellement par une comptabilisation différente de la rémunération du travail familial non salarié et de l'avoir propre. Premièrement, le calcul des coûts de production de l'ASRA ne prend pas en considération la rémunération de l'avoir propre contrairement à ce qui se fait dans le cadre de la procédure utilisée par la Commission canadienne du lait aux fins de la fixation du prix de soutien du lait. Deuxièmement, les taux de rémunération horaire du travail familial non salarié sont supérieurs dans la procédure de calcul de la CCL.

Tableau 5.9
Estimation de l'impact du programme d'ASRA
sur le revenu net des producteurs laitiers québécois par
rapport à la politique laitière actuelle, 1998 à 2002

Année	Politique laitière actuelle			ASRA	Écart	Variation du revenu net par ferme
	Prix à la production	Subvention ¹	Revenu effectif	Revenu effectif		
	\$/hl	\$/hl	\$/hl	\$/hl	\$/hl	\$
1998	54,33	2,25	56,58	50,81	-5,77	-19 849
1999	54,61	1,69	56,30	47,64	-8,66	-31 339
2000	56,11	1,12	57,23	46,96	-10,28	-38 751
2001	57,49	0,56	58,05	48,33	-9,72	-38 140
2002	56,74	0,00	56,74	51,16	-5,58	-21 969

¹ Comme la subvention directe n'était versée que sur la production de lait de transformation, le taux unitaire est multiplié par 74 %, ce qui correspond en moyenne à la proportion de lait de transformation dans la production laitière totale du Québec à chaque année.

Sources : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec ; GREPA (2004); Financière agricole du Québec (2004a); et nos calculs.

Quant au coût budgétaire d'un programme d'ASRA appliqué selon nos hypothèses de travail, il serait conséquent pour le Gouvernement du Québec. La production laitière québécoise a été en moyenne de 28 millions d'hectolitres au cours des dernières années. Nous avons estimé en moyenne annuelle à 3,33 \$/hl la compensation qui aurait dû être versée en vertu d'un programme d'ASRA en production laitière au Québec, pour une contribution gouvernementale des deux tiers de ce montant. Au total, c'est donc un coût budgétaire de l'ordre de 62 millions de \$ par année qui serait en cause. Et chaque diminution supplémentaire du prix du lait sur le marché de 1,00 \$/hl coûterait 0,66 \$/hl (les deux tiers de la compensation requise) de plus en subvention gouvernementale, pour un total de 18,5 millions de \$. Malgré un tel coût budgétaire, on assisterait, toute chose égale par ailleurs, à une détérioration du revenu net en moyenne de 225 millions de \$ par année pour l'ensemble des fermes laitières du Québec^{B3}.

Sans reprendre l'ensemble de la démonstration, nous pouvons tout de même estimer quelle serait la situation dans le cadre d'un secteur laitier complètement libéralisé. En général, les différentes productions couvertes par le programme d'assurance stabilisation des revenus ne sont pas par ailleurs protégées par des mécanismes de soutien des prix et la production n'y est pas limitée par des quotas de production. Ainsi, si nous prenons plutôt le prix mondial augmenté des coûts de transport comme prix de référence du marché, la détérioration du revenu par ferme après soutien serait plutôt de l'ordre de 52 000 \$ à 69 000 \$ par année, conduisant de fait à un revenu net par ferme souvent négatif. Le coût budgétaire annuel pour le Gouvernement québécois aurait alors atteint 500 millions de \$ par année, pour une production de 28 millions d'hectolitres. Et toute hausse de la production laitière québécoise de 1 % conduirait à un coût budgétaire supplémentaire de cinq millions de \$. Une telle situation n'est manifestement pas envisageable dans le cadre du budget actuel d'environ 650 millions de \$ consacré annuellement à l'agriculture par le Gouvernement du Québec.

Bien évidemment, les calculs que nous avons faits doivent être pris comme des estimations qui donnent des ordres de grandeur aux impacts potentiels des programmes analysés. Mais ces ordres de grandeur sont suffisamment significatifs pour en tirer quelques conclusions. Alors que notre premier scénario, un soutien direct qui viendrait compenser entièrement la baisse des prix à la production, était neutre quant au niveau de revenu des producteurs laitiers, le deuxième aurait des effets négatifs considérables à ce chapitre. Mais dans les deux cas, les coûts budgétaires pour le Gouvernement canadien ou pour le Gouvernement québécois seraient importants et variables d'une année à l'autre en fonction de l'évolution du prix du lait à la production. Quant aux gains potentiels, ils pourraient éventuellement se situer du côté du prix des produits laitiers à la consommation mais sans aucune certitude à y avoir en la matière. Dans ce contexte, le risque d'introduire une forte dose d'instabilité dans le secteur laitier canadien en remettant fondamentalement en cause le mode de régulation actuel vaut-il la peine d'être couru, au bénéfice de qui ou de quoi?

^{B3} En moyenne 8,11 \$/hl pour une production totale au Québec d'environ 28 millions d'hl par année de 1998 à 2002.

5.4 LA STABILISATION DES REVENUS PAR DES PROGRAMMES DÉLIÉS

Depuis la conclusion de l'Uruguay Round des négociations multilatérales, plusieurs programmes de soutien délié (ou découplé) des revenus des agriculteurs ont vu le jour. La politique agricole des États-Unis s'est ajustée dès l'adoption du Farm Bill de 1996 (le Fair Act) avec les contrats de flexibilité de production. Ces contrats rendaient le soutien non plus directement lié aux superficies plantées dans telle ou telle culture, mais plutôt lié à une référence historique des superficies plantées pour chaque producteur de céréales et oléagineux. Par la suite, pour chacune des années du Farm Bill, le producteur a reçu son paiement en fonction de sa base initiale (USDA 1996, p. 7). Ainsi, même si un producteur modifiait ses choix de culture, le paiement de soutien qui lui était dû n'en était pas affecté, ce qui n'était pas le cas auparavant puisque l'aide était liée spécifiquement à chaque culture réellement plantée une année donnée.

Avec l'accord de Luxembourg en 2003, l'Union européenne emboîte le pas aux États-Unis avec des mesures de même type pour les céréales et oléagineux qui seront progressivement instaurées à compter de 2005 (Bima 2003, p. 4). Mais où l'Union européenne innove, c'est en étendant cette notion au secteur laitier, comme nous l'avons vu précédemment. La baisse progressive des prix de soutien du lait à compter de 2004 est compensée partiellement par des paiements directs. Et ces paiements directs seront totalement déliés à compter de 2008 sur la base d'un paiement unique par exploitation correspondant au soutien reçu pendant une période de référence (Bima 2003, p. 5). Cela signifie qu'un producteur laitier pourra cesser de produire du lait et continuer tout de même à recevoir le paiement de soutien prévu, en autant qu'il maintienne ses « terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes », tout comme un producteur de céréales d'ailleurs (Bima 2003, p. 6).

Au Canada, la notion de soutien délié a été appliquée pendant plusieurs années dans le cadre du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN). Dans ce cas cependant, il ne s'agissait pas d'utiliser une période de référence constante comme aux États-Unis ou dans l'Union européenne, mais plutôt de référer à l'évolution des ventes nettes admissibles ferme par ferme, c'est-à-dire des ventes de produits agricoles moins les achats de produits agricoles. Il n'y a donc plus aucun lien, même historique, ni avec les superficies ni avec le nombre de têtes ou le volume de production à un moment donné, mais uniquement avec la valeur des ventes. Il n'est pas utile ici de détailler le fonctionnement de ce programme puisqu'il a été aboli et remplacé par le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA) à compter de 2003.

Ce dernier programme « offre aux agriculteurs et agricultrices une stabilisation de leur revenu et une protection en cas de catastrophe. Le Programme est basé sur le revenu global de l'entreprise et les participants et participantes peuvent choisir le niveau de protection qui leur convient » (FADQ 2004b). L'objectif du PCSRA est d'aider « les producteurs à protéger leur exploitation agricole contre les pertes, légères ou importantes, de revenus. Le PCSRA est un programme visant l'ensemble de l'exploitation agricole offert aux producteurs admissibles, quelle que soit la nature de leur production » et est individualisé selon la situation réelle de chacune des fermes participantes (Agriculture et agroalimentaire Canada - AAC 2004). Le niveau de protection du revenu offert correspond à

un certain pourcentage, d'un minimum de 70 % à un maximum de 100 % au choix du participant, de la moyenne de la marge de production de trois des cinq dernières années, la plus haute et la plus basse étant retirées du calcul⁸⁴.

Pour obtenir la protection de revenu offerte par le programme, chaque producteur doit déposer un certain montant dans un compte individuel réservé à cet effet. Ce montant est établi en pourcentage de la valeur de sa marge de référence et le pourcentage est variable selon le taux de protection choisi. Ainsi, pour une protection minimale de 70 % de sa marge de production, le participant doit déposer dans son compte un montant équivalent à 20 % de sa marge en valeur absolue. Et d'une année à l'autre, il devra réapprovisionner son compte pour le maintenir à hauteur de 20 % de sa marge de production. Au besoin, c'est-à-dire si sa marge de production d'une année donnée est inférieure à 70 % de sa moyenne de référence des années antérieures, le producteur recevra alors un paiement gouvernemental équivalent à 80 % du manque à gagner pour ramener le niveau de sa marge à 70 % de la moyenne de référence, le reste du montant (20 %) provenant de son compte individuel. La contribution gouvernementale provient à 60 % du Gouvernement fédéral et à 40 % du gouvernement provincial concerné. Si le niveau de protection choisi par le producteur est supérieur à 70 % de sa marge de référence, le paiement gouvernemental au coût du soutien diminue à 70 % de la compensation versée, jusqu'à un seuil de protection de 85 % de la marge de référence, et à 50 % au-delà (cf. Tableau 5.10).

Tableau 5.10
Niveau de protection par rapport à la marge
de référence et contributions au Programme canadien
de stabilisation du revenu agricole

Niveau de protection	Contributions au paiement	
	Producteur	Gouvernement
85 % à 100 %	0 %	50 %
70 % à 85 %	30 %	70 %
0 à 70 %	20 %	80 %

Source : Agriculture et agroalimentaire Canada 2004.

Prenons maintenant un exemple chiffré. Le Tableau 5.11 montre le cas d'une exploitation ayant une marge de référence de 100 000 \$ pour différents niveaux de marge de l'année courante. Si la marge de l'année courante est de 40 000 \$, le producteur bénéficiera des trois niveaux de compensation. Pour ramener sa marge à 70 %, il recevra un paiement gouvernemental égal à 80 % de la différence entre 70 000 \$ (70 % de sa marge de référence de 100 000 \$) et 40 000 \$ (sa marge de l'année courante), soit 30 000 \$. Le paiement gouvernemental sur ce niveau de protection sera donc de 24 000 \$ (80 % de 30 000 \$), le 6000 \$ manquant provenant du compte individuel du producteur. Et ainsi de suite pour les deux autres niveaux de protection, mais avec un paiement gouvernemental qui diminue en proportion. Au total, le producteur dans ce cas recevrait un paiement gouvernemental de

⁸⁴ Il est à noter qu'un maximum de 92 % de couverture s'applique dans le cas d'une marge qui chuterait à zéro. Cela est lié aux aspects techniques des règles de l'OMC quant à la couverture maximale des pertes autorisée dans le cadre des programmes publics de ce type.

42 000 \$ complété par un retrait de son compte individuel de 18 000 \$. La marge bonifiée du producteur est constituée de sa marge de l'année courante plus le paiement gouvernemental soit un total de 82 000 \$. En effet, sa propre contribution proviendra soit de liquidités qu'il aurait de toute façon, soit d'un emprunt qu'il aura contracté auprès d'une institution financière pour assurer que son compte individuel soit suffisamment approvisionné pour aller chercher le montant maximal de contrepartie gouvernementale. La démarche est la même pour les deux autres niveaux de marge courante montrés au Tableau 5.11. Il paraît évident que les producteurs auront tout intérêt à s'inscrire au programme pour le niveau de protection le plus élevé, étant assurés de récupérer en subvention au minimum 50 % de la diminution de leur marge pour de faibles variations de celles-ci.

Tableau 5.11
Niveau de protection accordé par le PCSRA
dans le cas d'une exploitation ayant une marge de référence de 100 000 \$
pour différents niveaux de la marge de l'année courante

Marge courante : 40 000 \$		Contributions		Marge bonifiée¹
Protection	à compenser	Producteur	Gouvernements	
85 à 100 %	15 000 \$	7 500 \$	7 500 \$	
70 à 85 %	15 000 \$	4 500 \$	10 500 \$	
0 à 70 %	30 000 \$	6 000 \$	24 000 \$	
Total	60 000 \$	18 000 \$	42 000 \$	82 000 \$

Marge courante : 75 000 \$		Contributions		Marge bonifiée¹
Protection	à compenser	Producteur	Gouvernements	
85 à 100 %	15 000 \$	7 500 \$	7 500 \$	
70 à 85 %	10 000 \$	3 000 \$	7 000 \$	
0 à 70 %	0 \$	0 \$	0 \$	
Total	25 000 \$	10 500 \$	14 500 \$	89 500 \$

Marge courante : 90 000 \$		Contributions		Marge bonifiée¹
Protection	à compenser	Producteur	Gouvernements	
85 à 100 %	10 000 \$	5 000 \$	5 000 \$	
70 à 85 %	0 \$	0 \$	0 \$	
0 à 70 %	0 \$	0 \$	0 \$	
Total	10 000 \$	5 000 \$	5 000 \$	95 000 \$

¹ La marge de l'année en cours plus le paiement net du programme, c'est-à-dire uniquement la contribution gouvernementale.

Source : Agriculture et agroalimentaire Canada 2004; et nos calculs.

Les paramètres de ce nouveau programme étant maintenant fixés, nous sommes en mesure d'en évaluer l'impact dans le cadre de nos scénarios sur l'évolution de la politique laitière canadienne. Alors que dans le cadre actuel du PCSRA, les producteurs sous gestion de l'offre ne peuvent bénéficier d'une protection de leur revenu qu'à hauteur de 70 % de leur

marge de référence, nous faisons l'hypothèse que cette restriction serait éliminée si la politique laitière canadienne était profondément modifiée. Encore une fois, nous utilisons le prix du lait à la production aux États-Unis comme base de référence pour notre simulation.

Étant donné la logique de fonctionnement du PCSRA, nous devons disposer de données sur une assez longue période afin de pouvoir faire pleinement jouer les variations de la marge de référence dont le calcul nécessite cinq années d'observation. Nous disposons de telles données pour le Québec, et c'est donc sur cette base que sera faite notre estimation. Tout d'abord, l'annexe 3 présente la base de référence de 1993 à 1997, c'est-à-dire l'évolution de la marge de référence pour une exploitation laitière qui serait identique à la moyenne arithmétique des résultats obtenus par les fermes de l'échantillon servant au calcul du coût de production du lait au Québec. À partir des informations données sur le site du PCSRA (AAC 2004), nous pouvons établir une estimation de la marge de production annuelle de notre ferme laitière moyenne.

Nous supposons alors qu'un changement de la politique laitière canadienne conduisant à la fixation du prix du lait à la production à un niveau équivalent à celui des États-Unis aurait pris place à compter de 1998. Pour chacune des années, le Tableau 5.12 présente la situation réelle de la ferme moyenne de la base de données du calcul des coûts de production du lait au Québec. Sur la base de la politique laitière actuellement en vigueur, la marge de production estimée, selon les paramètres du PCSRA, a varié entre 136 000 \$ et 173 000 \$ selon les années. Le revenu agricole familial (RAF), c'est-à-dire ce qui reste aux exploitants et à leurs familles pour rémunérer le travail non salarié, l'avoir propre et effectuer les remboursements en capital sur leurs emprunts a quant à lui varié entre 50 500 \$ et 69 000 \$⁸⁵.

Par la suite, la simulation est basée sur une diminution des revenus de l'activité laitière qui proviendrait d'une baisse du prix du lait à la production jusqu'au niveau de ce même prix aux États-Unis. Ainsi en 1998, à un prix de 51,92 \$/hl, le revenu brut de l'activité laitière de la ferme moyenne serait passé de 181 826 \$ à 178 657 \$. Cette diminution du revenu brut obtenu de la vente de lait aurait été entièrement répercutée au niveau de la marge de production qui diminuerait donc à 132 802 \$ plutôt que les 135 971 \$ obtenus en situation réelle. La marge de référence, permettant de déterminer le montant des compensations gouvernementales reçues en vertu du PCSRA, est calculée sur la moyenne des marges de production de trois des cinq années antérieures, en éliminant la plus haute et la plus faible. En 1998, la ferme laitière moyenne aurait donc bénéficié d'une marge de référence basée sur la politique laitière en vigueur les années précédentes, marge de référence de 108 171 \$. La marge de production de l'année 1998, à un prix du lait à la production équivalent au prix aux États-Unis aurait été de 132 802 \$, soit 122,8 % de la marge de référence. Dans ces conditions, aucun soutien du PCSRA n'aurait été versé.

⁸⁵ Il s'agit du RAF de l'entreprise qui doit donc être partagé entre les familles lorsqu'il y en a plus d'une et les membres de chacune des familles qui travaillent à la ferme.

Tableau 5.12
Estimation de l'évolution du soutien et du revenu
d'une ferme laitière moyenne au Québec au prix à la production des États-Unis,
selon le programme du PCSRA, 1999 à 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Situation réelle					
hl produits	3441	3620	3771	3923	3937
Revenu Lait	181 826	198 763	214 455	233 531	215 917
Autres revenus	33 384	30 883	44 164	48 549	41 898
Total revenus	215 210	229 646	258 619	282 081	257 815
Total dépenses	79 239	89 499	98 195	109 084	104 628
Marge de production	135 971	140 147	160 425	172 996	153 187
RAF	56 975	54 258	66 603	69 289	50 581
Simulation					
Prix aux États-Unis (\$ CAN)	51,92	47,26	40,73	49,44	44,47
Revenu LAIT	178 657	171 081	153 593	193 953	175 078
Marge de production	132 802	112 465	99 562	133 418	112 348
RAF avant soutien	53 806	26 576	5 741	29 711	9 742
Marge de référence moyenne 3 sur 5	108 171	112 318	113 438	113 438	121 409
%marge production p/r référence	122,8 %	100,1 %	87,8 %	117,6 %	92,5 %
Seuil 85 à 100 % = 50 % de subvention	0	0	6 938	0	4 531
Seuil 70 à 85 % = 70 % de subvention	0	0	0	0	0
Seuil 0 à 70 % = 80 % de subvention	0	0	0	0	0
Marge bonifiée	132 802	112 465	106 500	133 418	116 879
RAF après soutien	53 806	26 576	12 679	29 711	14 273

Source : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec; GREPA 2004, sortie spéciale; et nos calculs.

Par rapport à la situation réelle de la ferme laitière moyenne en 1998, sous la politique laitière canadienne en vigueur, il s'agit d'une diminution de la marge de production de 3169 \$, laquelle, toute chose égale par ailleurs, serait répercutée en entier au niveau du revenu agricole familial. Alors qu'en situation réelle, le RAF moyen a été de 56 975 \$ en 1998, avec le scénario analysé, il aurait diminué à 53 806 \$, soit une diminution de 5,6 %. Il faut donc conclure qu'en 1998, l'impact d'une telle réforme de la politique laitière

canadienne aurait été mineur mais il faut noter que le prix du lait à la production aux États-Unis, exprimé en \$ canadiens, avait atteint un sommet historique cette année-là. Par contre, dès 1999, avec une diminution du prix à la production aux États-Unis de 9 %, et donc au Canada aussi selon notre scénario, le RAF moyen fond de moitié par rapport à son niveau réel, passant de 54 258 \$ sous la politique laitière actuelle à 26 576 \$ selon notre scénario.

Pour les années suivantes, on peut constater que le calcul de la marge de référence, en éliminant les années extrêmes, a un effet stabilisateur sur le niveau de celle-ci qui varie donc dans une fourchette relativement étroite d'environ 10 %. Cependant, les variations annuelles de la marge de production simulée, sans aucun effet de lissage, sont bien évidemment plus fortes que celles de la marge de référence. Cela dit, la variation de la marge de production d'une année à l'autre est maintenue dans une fourchette suffisamment étroite pour que le soutien gouvernemental soit limité au niveau le plus faible, soit à 50 % de la différence entre la marge de référence et la marge de production, puisque cette dernière se maintient à plus de 85 % de la marge de référence pour toutes les années observées. Ce soutien aurait même été nul en 1998, 1999 et 2001 et de 6938 \$ et 4531 \$ respectivement en 2000 et 2002.

Ces subventions apparaissent relativement faibles lorsqu'elles sont mises en relation avec le revenu agricole familial obtenu dans le cadre de cette simulation. Même après soutien, le RAF simulé reste inférieur à 15 000 \$ en 2000 et 2002. Alors que la ferme moyenne ne toucherait pas de subventions selon cette simulation du PCSRA en 1999 et 2001, le RAF obtenu, respectivement de 26 576 \$ et 29 711 \$, aurait été inférieur de plus de 50 % au résultat obtenu dans le cadre de la politique laitière canadienne actuelle.

Une simulation avec le prix mondial augmenté des coûts de transport est montrée à l'annexe 3. Dans ce cas, on observe mieux l'effet de dégressivité de la marge de référence qu'à une baisse prolongée des prix dans le cadre du PCSRA. En 2003, cette marge ne serait plus que de 27 175 \$ alors qu'elle était de 108 171 \$ en 1998, la première année d'application du programme, où la marge de référence est entièrement calculée sur la base de la politique laitière canadienne en vigueur les années précédentes. Quant au revenu agricole familial de la ferme laitière moyenne après soutien, il aurait été négatif à tous les ans dès 1999 et décroissant au fur et à mesure de la baisse de la marge de référence. Pour obtenir des résultats aussi mitigés, un soutien gouvernemental de plus de 50 000 \$ par ferme serait nécessaire en 1998 et il atteindrait encore près de 23 000 \$ en 2002 malgré la baisse marquée de la marge de référence. Au total, c'est plus de 36 500 \$ de subvention moyenne qui aurait dû être versée annuellement par ferme pour les cinq années de la simulation. Uniquement pour le Québec, cela représente un coût budgétaire pour les gouvernements de 282 millions de \$ en moyenne par année.

Il est à noter d'ailleurs que ce programme du PCSRA ne comporte pas de revenu objectif fixe. La base de calcul de la marge de référence est mobile et, en conséquence, une diminution persistante des revenus obtenus de la vente de lait, comme nous venons de le voir, se traduira à terme par une baisse tout aussi persistante du RAF. En conséquence, l'effet du PCSRA apparaît ici en toute évidence : il s'agit avant tout d'un programme de stabilisation d'une marge de production qui ne permet pas, dans les faits, une stabilisation

réelle du revenu agricole familial. De plus, la composante de soutien des revenus de ce programme est tellement faible dans notre simulation basée sur le prix à la production aux États-Unis, qu'elle ne vient que compenser marginalement la détérioration marquée du revenu agricole familial.

Et même plus, dès que les bonnes années de prix auront toutes été remplacées dans le calcul de la marge de référence par de moins bonnes années, le soutien direct pourrait complètement disparaître même si les producteurs concernés se retrouvent avec un niveau de revenu négatif. C'est bien évidemment une différence majeure avec la politique laitière canadienne actuelle et également avec le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles qui fixent tous deux un niveau de revenu objectif. Par rapport à ce dernier programme qui peut verser des avances de compensation au producteur en cas de baisse marquée des prix, le programme du PCSRA réagit en décalage puisque les producteurs ne seront compensés pour une année donnée qu'après la production de leur déclaration de revenus pour fins fiscales. Une telle situation peut poser des problèmes de trésorerie supplémentaires.

Finalement, il est difficile dans l'état des données disponibles de prévoir le coût budgétaire de ce programme. En effet, bien que nous ayons dans notre simulation utilisé les données moyennes du Québec, le programme est individualisé. Les compensations gouvernementales seront donc variables d'une ferme à l'autre en fonction de l'évolution réelle de la marge de production de chacune des fermes. De plus, la référence au prix mondial n'est donnée ici qu'à titre indicatif, le prix à la production qui aurait cours au Canada en cas de libéralisation totale du marché se situant probablement à un niveau supérieur comme nous l'avons déjà mentionné précédemment.

5.5 LES SCÉNARIOS ALTERNATIFS DE RÉGULATION : DES BAISSSES DES REVENUS MALGRÉ UN COÛT BUDGÉTAIRE PARFOIS CONSÉQUENT

Le scénario de dérégulation totale du secteur laitier est le seul qui ne comporte pas, par définition si l'on peut dire, de coûts budgétaires. Par contre, ce scénario correspond au rêve impossible d'un secteur laitier canadien qui pourrait être concurrentiel sur le marché international. Pourtant, ce marché en est un actuellement largement tributaire du niveau des subventions aux exportations de l'Union européenne et, dans une moindre mesure, des États-Unis. Cela signifierait donc de demander aux producteurs laitiers canadiens non pas de concurrencer les producteurs laitiers de l'Europe ou des États-Unis mais plutôt de concurrencer les trésors publics de ces États, concurrence déloyale s'il en est. Mais même si l'ordre devait être mis au niveau international dans l'utilisation des subventions aux exportations, la concurrence serait tout aussi vive avec les exportations de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Mais pour les producteurs laitiers canadiens, il est pratiquement impossible de concurrencer le mode de production extensif sur pâturage pratiqué dans ces pays. Au Canada, les contraintes agro-climatiques sont telles qu'il faut concentrer les récoltes sur une courte saison de végétation, entreposer les fourrages requis pour l'alimentation du troupeau pour de longs mois d'hivernement et loger les animaux à l'abri des intempéries. Les investissements et les coûts pour ce faire sont importants, que

ce soit en machinerie et équipement de récolte, bâtiments et dépenses liées aux cultures. Malgré ces handicaps naturels, rappelons que la performance du secteur laitier canadien du point de vue des coûts au consommateur et des coûts budgétaires soutient la comparaison avec les autres économies laitières analysées. Mais cela dit, la libéralisation totale dans le secteur laitier c'est tout de même condamner les producteurs laitiers canadiens à une concurrence inégale et les consommateurs canadiens à une incertitude, en matière de prix et de disponibilité, quant à leur approvisionnement en produits laitiers.

Quant aux scénarios alternatifs à la régulation actuelle par contingentement de la production et soutien des prix, ils conduisent tous aux mêmes résultats. Ainsi, remplacer le soutien des prix par un soutien des revenus, avec l'objectif de maintenir intact le revenu des producteurs, coûterait plus de 600 millions de \$ par année pour un scénario au prix à la production aux États-Unis, et presque trois fois plus au prix mondial. Pour les autres scénarios, ils conduisent tous à une baisse marquée du revenu agricole familial (RAF) des producteurs laitiers, d'un minimum de 40 % jusqu'à 100 %; c'est donc dire que certaines années le RAF serait négatif. Et pourtant, les coûts budgétaires atteindraient au minimum quelques dizaines de millions de \$ dans les scénarios avec les plus faibles résultats de soutien et jusqu'à plusieurs centaines de millions de \$ pour les plus efficaces en matière de protection des revenus des producteurs laitiers.

La réponse des différents modes de régulation analysés aux objectifs de l'intervention de l'État en agriculture n'est pas meilleure que celle apportée par le mode de régulation actuel. Ces scénarios conduisent à une moins grande stabilité des revenus des producteurs laitiers et, surtout, à une dégradation marquée de ceux-ci. Mais de si piètres résultats du point de vue du soutien des revenus des producteurs laitiers ne seraient obtenus qu'au prix de coûts budgétaires conséquents, et sans aucune garantie d'une quelconque économie pour les consommateurs canadiens.

6. CONCLUSION

La conclusion reprend dans un premier temps les principaux résultats de l'analyse menée tout au long de la recherche. Par la suite, est abordé un questionnement sur la finalité de la remise en cause du mode de régulation actuel du secteur laitier canadien.

6.1 LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ANALYSE

L'objectif de la recherche est d'évaluer la « performance » du mode de régulation du secteur laitier par gestion de l'offre tel qu'il est appliqué au Canada à la lumière d'une analyse comparée avec les principales économies laitières des autres pays développés à savoir, les États-Unis, l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pour ce faire, nous avons situé le débat dans le cadre plus large de la justification économique du soutien à l'agriculture, cadre d'analyse qui n'est d'ailleurs pas spécifique au secteur laitier. Nous avons ainsi pu démontrer que ce cadre d'analyse a commencé à s'édifier dans les années 30. L'intervention de l'État en agriculture dans les pays développés s'est historiquement appuyée sur l'explication d'une spécificité économique du secteur agricole en regard entre autres de sa réponse imparfaite, aussi bien du côté de l'offre que de la demande, aux signaux du marché. Cette justification économique du soutien de l'État à l'agriculture est toujours d'actualité et notamment dans le secteur laitier. L'apparition d'un équilibre spontané qui pourrait être obtenu sur un marché laitier déréglementé, et à plus forte raison sur un marché complètement libéralisé à l'échelle internationale, est loin d'être démontrée. Que cet éventuel équilibre spontané soit durable et procure aux producteurs laitiers une rémunération adéquate et stable en regard des choix de société effectués dans chacun des pays n'est pas davantage démontré. En conséquence, il n'est pas surprenant de constater une persistance du soutien de l'État en production laitière.

Dans l'état actuel, les systèmes de régulation sont toutefois très différents d'un pays à l'autre. La gestion de l'offre est en vigueur au Canada et en Europe, mais avec des histoires et des cadres d'application spécifiques. Alors qu'il s'agit d'un compromis social au Canada garantissant un niveau des prix à la production en lien avec l'évolution des coûts de production en échange d'un volume de production strictement ajusté aux besoins du marché intérieur, il s'agit plutôt dans l'Union européenne d'une politique mise en œuvre essentiellement dans une perspective de contrôle des coûts budgétaires de la régulation laitière. Aux États-Unis et en Australie, les systèmes de régulation sont en évolution vers des résultats différents. L'Australie est actuellement dans une phase de transition devant conduire, à terme, à une déréglementation totale de son économie laitière. Pour les États-Unis, il ne s'agit pas d'une déréglementation complète, bien au contraire. Même si les autorités gouvernementales ont appliqué une politique de diminution du prix de soutien intérieur conduisant à une baisse des prix à la production, les producteurs laitiers sont compensés depuis 2002 par un programme de subventions directes à la production. En

Nouvelle-Zélande, une libéralisation quasi-totale de l'économie laitière a été mise en oeuvre depuis nombre d'années, mais tout de même avec le souci d'un maintien d'un pouvoir de marché sur le marché international, auparavant par une entreprise étatique, maintenant par une coopérative ayant conservé sensiblement les mêmes prérogatives. La régulation des économies laitières nationales semble donc être la norme plutôt que l'exception.

L'analyse de la performance comparée de ces différents systèmes de régulation a permis de mettre en évidence la stabilité du prix à la production au Canada à un niveau généralement supérieur à ce qui a cours dans les autres pays analysés. Aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas, il y a maintien de mesures d'intervention sur le marché laitier intérieur pour soutenir les prix mais à un niveau des prix de soutien à la baisse. Récemment, aussi bien dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, des programmes de subventions directes sont instaurés pour compenser cette baisse des prix de soutien et des prix à la production qui en découle. Les producteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande sont entièrement soumis au prix du marché mondial tandis que ceux de l'Australie sont en transition vers un tel système de régulation, ou plus justement une absence de régulation. Mais même à de tels niveaux de prix, les producteurs de ces pays semblent pouvoir rémunérer leurs ressources engagées en production laitière, la croissance continue de la production dans ces pays le démontrant.

Paradoxalement, les prix à la production plus stables et qui évoluent plus favorablement pour les producteurs laitiers au Canada ne signifient pas pour autant une évolution des prix à la consommation défavorable au consommateur de ce pays. Bien au contraire, le raccourci souvent fait que gestion de l'offre signifie une hausse des prix et des coûts plus élevés pour les consommateurs ne résiste pas à l'analyse. C'est dans les trois 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 de leurs consommateurs nationaux de produits laitiers. En conséquence, c'est aussi dans ces trois pays que la marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution a le moins augmenté au cours de la période analysée. À l'inverse, les deux pays qui convergent vers une déréglementation totale de leur économie laitière, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, sont ceux où les prix à la consommation ont le plus augmenté et également la marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution. La déréglementation dans ces pays ne semble donc pas s'être faite au bénéfice des consommateurs, pas plus que des producteurs laitiers d'ailleurs.

Quant aux coûts budgétaires par tonne de lait produit, ils sont parfaitement contrôlés et très faibles en Nouvelle-Zélande. Bien que ce soit au Canada que les revenus des producteurs laitiers soient les mieux protégés, rappelons-le sans coûts relatifs importants pour les consommateurs, les coûts budgétaires sont en forte diminution, avec l'abolition de la subvention directe à la production, et maintenant stabilisés à un niveau nettement inférieur à celui des États-Unis, de l'Union européenne et de l'Australie. Pour ce dernier pays, il faut cependant noter que l'augmentation des coûts budgétaires est récente, payée en fait par une taxe à la consommation et ne devrait être qu'un programme de transition vers la déréglementation du secteur. Quant aux États-Unis et à l'Union européenne, une nouvelle tendance se dessine, soit de contrebalancer par des paiements directs la baisse des prix de soutien ou des prix de marché, l'un et l'autre étant liés. Cela dit, pour l'Union

européenne, il y a eu baisse des coûts budgétaires appréciable, si l'on tient compte des subventions à l'exportation qui ont diminué à la suite de la mise en place du contingentement de la production laitière. Par contre aux États-Unis, les coûts budgétaires incluant les subventions aux exportations ont été généralement en croissance depuis 1996.

Finalement, l'analyse de scénarios alternatifs de régulation du secteur laitier au Canada conduit à des résultats peu convaincants quant à leur capacité de remplacer la politique laitière actuelle. Un programme de soutien direct des revenus qui consisterait à abolir le soutien des prix tout en protégeant le revenu des producteurs laitiers conduirait à un coût budgétaire hors de proportion avec les budgets totaux de soutien consacrés à l'agriculture par le gouvernement fédéral. Quant à appliquer au secteur laitier des programmes de soutien des revenus qui existent déjà soit au Québec soit au niveau canadien, il s'ensuivrait une détérioration du revenu des producteurs laitiers malgré des coûts budgétaires là aussi très importants.

6.2 LA FINALITÉ D'UNE REMISE EN CAUSE DU SYSTÈME DE RÉGULATION PAR GESTION DE L'OFFRE AU CANADA?

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. Il nous apparaît évident que la déréglementation du secteur laitier canadien ne représenterait aucune garantie d'un quelconque bénéfice pour les consommateurs de ce pays. Il nous apparaît tout aussi évident qu'une telle déréglementation aurait par contre un impact très défavorable tant sur les niveaux et la stabilité des prix du lait à la production que des revenus des producteurs laitiers canadiens. Quant aux coûts budgétaires du système de régulation du secteur laitier qui sont déjà relativement faibles, on ne peut voir comment la déréglementation pourrait permettre de les faire encore baisser. Bien au contraire, un éventuel démantèlement du système de gestion de l'offre représente plutôt le risque de conduire à une augmentation significative des coûts budgétaires de la régulation laitière et donc du fardeau supporté par le contribuable. 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 mode de régulation qui nous apparaît toujours pertinent, à tout le moins dans le contexte canadien et de la façon dont il y est appliqué. 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?

ANNEXE 1
CITATIONS ORIGINALES

CITATIONS ORIGINALES

- 5) « Several characteristics of the agricultural industry now have been discussed. They are: (1) a highly inelastic demand for products; (2) a low income elasticity for products; (3) rapid rates of technological change which increase the physical productivity of certain inputs; (4) a competitive structure; and (5) a high degree of asset fixity which reduces resource mobility from the industry. No one of these characteristics is unique to agriculture, nor would anyone of them alone suffice to explain the large and extended disequilibrium in agriculture. The combination of characteristics does appear to be unique to agriculture, and the combination will explain a large and persistent disequilibrium, especially one which results in chronically low returns for some resources in the industry. » (Hathaway 1966, p. 126)
- 12) « the unresponsiveness of the farm marketing system. » (Cochrane 1958, p. 41)
- 24) « the broiler industry now probably bears a closer organizational resemblance to the automobile industry than to the traditional farm. » (Paarlberg 1980, p. 185)
- 27) « that agricultural commodity markets work. » (Tweeten 2002, p. 2)
- 28) « However, the theory no longer seems apply. The surprise that gradually revealed itself during the postwar decades is that while the farm problem disappeared, the interventions did not, and indeed increased. Policy to support farmers, if it ever really was based on the existence of a chronic low-income problem in agriculture, no longer can claim that rationale. » (Gardner 1992, p. 96)
- 29) « the efficient farmers are competitive even at the very low market prices of the past few years. For them, there is no farm problem, no income problem, as long as they maintain productivity growth, controlling costs. » (Offutt 2000, p. 8)
- 30) « the agricultural sector does not seem to be suffering from the farm problem. » (Hopkins et Morehart 2002, p. 88)
- 35) « the overwhelming number of farms in the United States in the mid-1930s were moderate-sizes family farms (...), between 100 and 200 acres » (...) « there is no longer any such think as a typical family farm. » (Cochrane 1985, pp. 1002 et 1004)
- 38) « the economic survival of some 400,000 moderate-size family farms; (...) the price and income stability problem - the propensity for farm prices and incomes to swing and up down, widely and sharply, in an unpredictable fashion (...). » (Cochrane 1985, p. 1007)
- 40) « Instability is inherent in fluid milk markets. Production varies seasonally largely for biological reasons and from day to day, neither type of variation is coordinated with changes in demand. » (Manchester 1983, p. 6)

- 42) « Farm policy must be a pluralistic policy designed to achieve a number of values, and, therefore, it will always be diverse, diffuse, and involve much more than economics. Like it or not, so is the real world. » (Hathaway 1966, p. 400)
- 51) « to provide orderly market conditions so that producers are assured of stable markets and consumers have an adequate supply of milk and dairy products. » (Manchester et Blayney 2001, p. 10)
- 53) « Creating a balance between supply and demand for milk requires establishing and maintaining a balance among the following :
- The need for producer prices to remain high enough to maintain production, but not so high as to encourage surplus production;
 - The willingness and ability of consumers to pay for milk and dairy products, and;
 - The interest of producers, handlers, and the public in the orderly flow of milk and dairy products from producers to consumers. » (Manchester et Blayney 2001, p. 16)
- 56) « The guiding principle for reviews under CPA was that competition should not be restricted unless it could be demonstrated that :
- The benefits of the restriction to the community as a whole exceeded costs;
 - The benefits of the legislation could only be achieved by restricting competition. » (Edwards 2003, p. 84)
- 59) « Payments to producers are to facilitate adjustment, and are not to compensate for the effects of the removal of the market milk arrangements. » (Earl 2003, p. 5)
- 70) « Increasing theoretical evidence and scanty empirical evidence indicate that the economic structure of United States agriculture is such that the market economy may not provide equilibrium resource use and returns in the long run. » (Hathaway 1966, p. 257)
- 72) « What we call the state-assisted paradigm rests on two fundamental principles : first, the agriculture sector contributes to national policy goals and therefore merits special attention; and, second, the price mechanism is a sub-optimal means of achieving an efficient and productive agricultural sector (...). In the past decade, this state-assisted policy paradigm has come under increasing pressure from the neo-liberal critics (...). An alternative paradigm, what we call the market liberal paradigm, while always present in policy discourse, has now emerged to challenge state-assistance. The central tenets are as follows : first, agriculture should be understood as an economic sector like all others (...); second, competitive markets, in which only supply and demand determine prices, should be the source of producers' incomes; third, only those producers who can earn an income from the sales of commodities in these free markets should remain active in agriculture. » (Coleman et al. 1997, pp. 275-276)
- 74) « The Need to Rethink Agricultural Policy in General (...). Thus, I am not arguing for a laissez-faire farm policy (...) I am not arguing to get government out of agriculture as a general ideological proposition. » (Cochrane 1995, pp. 1002, 1007 et 1009)

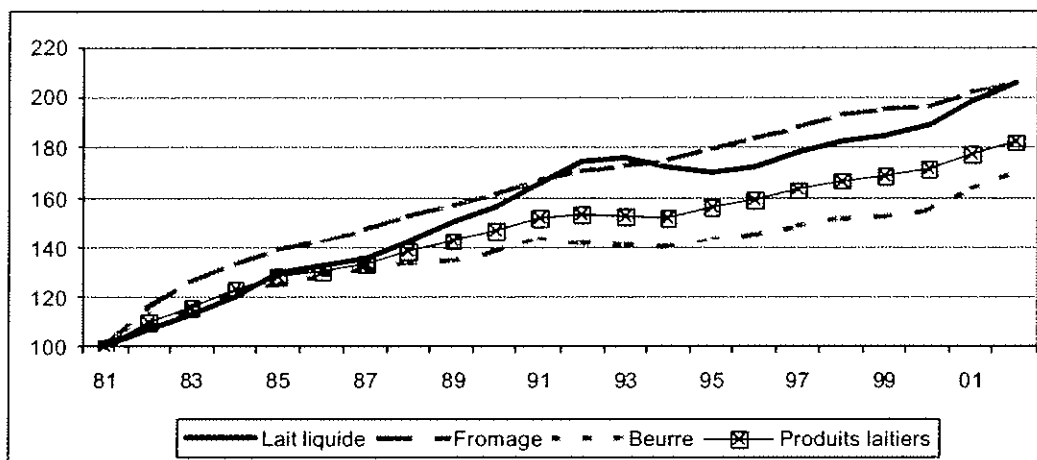
- 75) « The prudent policymaker would endeavour to supply a modicum of order to offset the inherent instability of milk markets. » (Manchester 1983, p. 288)
- 76) « Given all these considerations we can conclude that the net effect of 1% change in milk price on milk production in the EC will be in the present situation around 0,5 to 0,6 % in the short term and 1,3 % in the long term. » (Van Den Noort 1981, p. 24)

*La gestion de l'offre dans le secteur laitier,
un mode de régulation toujours pertinent*

ANNEXE 2
ÉVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS
LAITIERS PAR PAYS

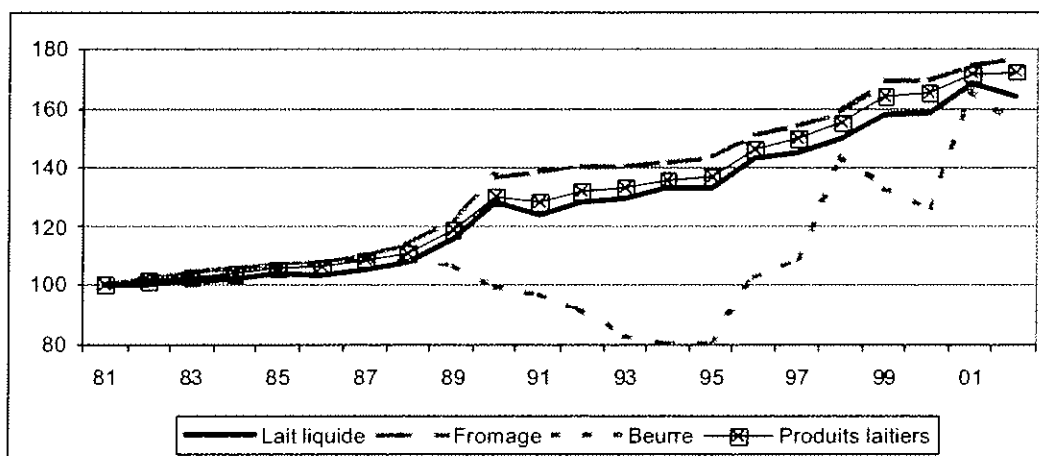
ÉVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS LAITIERS PAR PAYS

Figure 6.1
Évolution de l'indice des prix à la consommation des
produits laitiers, du beurre, du fromage et du lait,
Canada, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



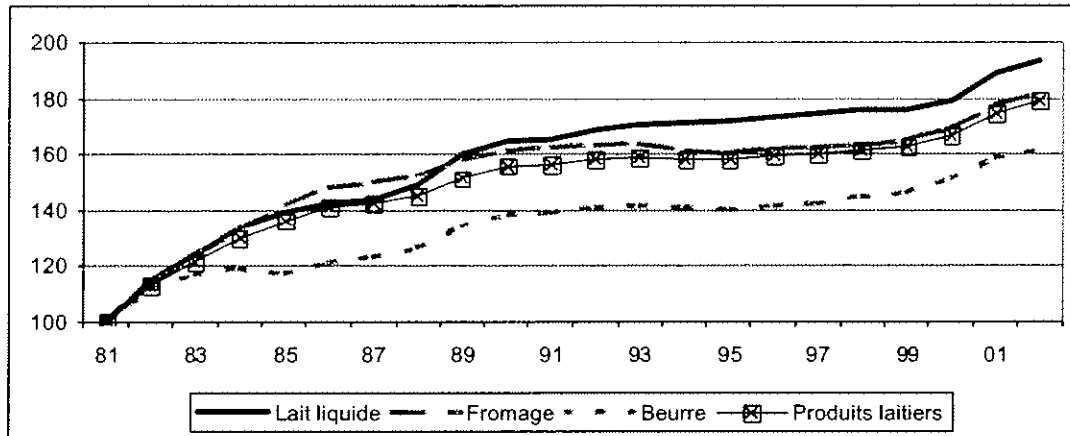
Source : Statistique Canada et nos calculs.

Figure 6.2
Évolution de l'indice des prix à la consommation des
produits laitiers, du beurre, du fromage et du lait,
États-Unis, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



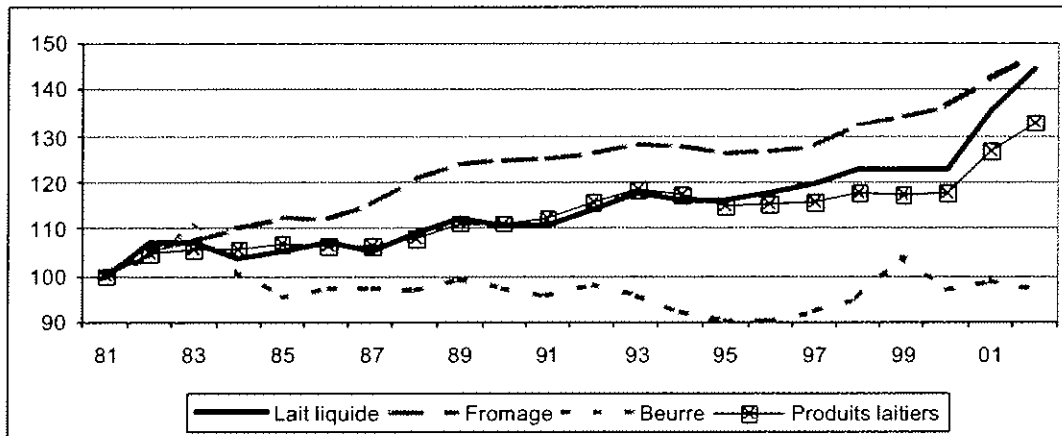
Source : NASS-USDA et nos calculs.

Figure 6.3
Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers,
du beurre, du fromage et du lait, France, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



Sources : Agreste Chiffres et Données Agroalimentaire - Lait et produits laitiers (tableau 7.10) divers numéros; Annuaire statistique de la France, diverses années; et nos calculs.

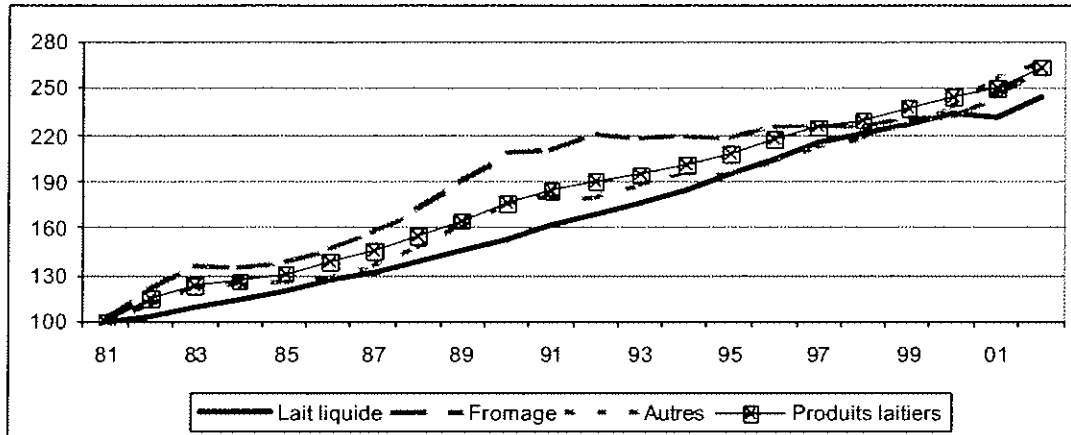
Figure 6.4
Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers¹
du beurre, du fromage et du lait, Pays-Bas, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



¹ Indice des prix à la consommation des produits laitiers et des œufs.

Sources : Dutch Dairy Board; EC Dairy Facts and Figures; Statistics Netherlands; et nos calculs.

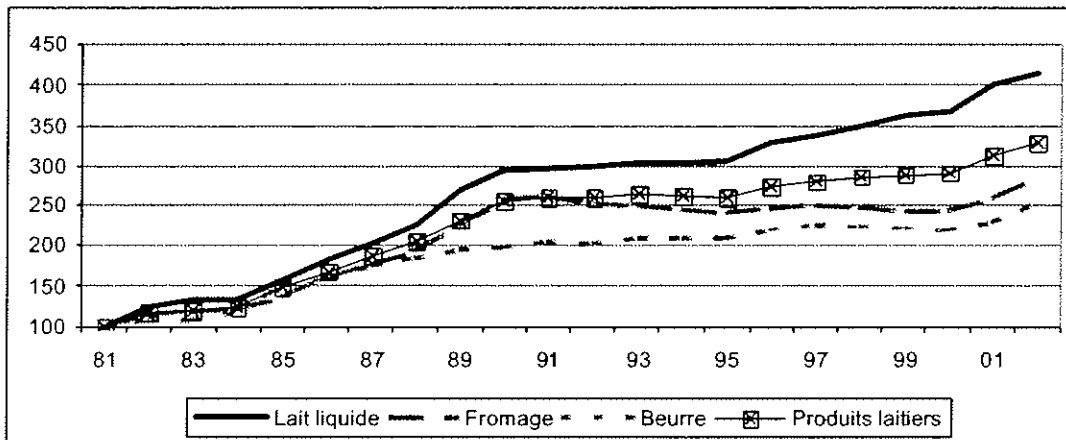
Figure 6.5
Évolution de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des
produits laitiers, du fromage, du lait et des autres produits laitiers¹
Australie, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



¹ La catégorie Autres produits laitiers inclut le beurre.

Source : Australian Bureau of Statistics, sortie spéciale; et nos calculs.

Figure 6.6
Évolution de l'indice des prix à la consommation des
produits laitiers¹, du beurre, du fromage et du lait,
Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



¹ Indice des prix à la consommation des produits laitiers et des œufs.

Source : MAF New Zealand; New Zealand Statistics, sortie spéciale; et nos calculs.

ANNEXE 3

SIMULATION SELON LE PROGRAMME PCSRA

SIMULATION SELON LE PROGRAMME PCSRA

Tableau 6.1
Estimation de la marge historique de production de la ferme laitière moyenne
au Québec, selon le programme PCSRA, 1993 à 1997

Année	1993	1994	1995	1996	1998
REVENUS					
Lait	144 189	154 662	146 999	153 976	167 938
Animaux de remplacement	6124	6121	5093	5008	4888
Foin - pâturage	3008	2608	2865	2861	4291
Céréales	919	1887	1825	3105	2311
Maïs	1432	5078	5353	8229	7507
Autres activités agricoles	12 583	12 662	10 842	13 161	14 425
TOTAL	168 255	183 018	172 977	186 340	201 360
DÉPENSES					
Aliments ¹	11 549	14 554	13 313	14 467	17 566
Vaches et anim. rempl.	3892	4443	3215	3209	3448
Mise en marché	13 755	12 547	10 237	13 125	9 852
Frais divers bovins lait	10 206	11 806	10 768	11 744	14 137
Engrais, pesti., semences	9339	10 483	11 112	16 055	16 471
Combustibles	4200	4216	4178	4731	5347
Électricité ²	4517	4706	4160	4565	4784
Salaires payés	5597	5881	5299	6314	7223
Autres activités	5464	5275	4173	3244	3569
TOTAL	68 518	73 910	66 457	77 454	82 398
MARGE DE PRODUCTION	99 737	109 108	106 520	108 886	118 961

¹ 50 % du total des aliments achetés est retenu dans le calcul de la marge de production.

² À l'exclusion de 10 % de la dépense imputée au téléphone, cette rubrique n'étant pas une dépense admissible dans le calcul de la marge du PCSRA.

Sources : Agriculture et agroalimentaire Canada 2004; GREPA 2004, sortie spéciale; et nos calculs.

Tableau 6.2
Estimation de l'évolution du soutien et du revenu d'une ferme laitière moyenne
au Québec au prix à la production du marché mondial plus les coûts de transport,
selon le programme du PCSRA, 1998 à 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Situation réelle					
hl produits	3441	3620	3771	3923	3937
Revenu Lait	181 826	198 763	214 455	233 531	215 917
Autres revenus	33 384	30 883	44 164	48 549	41 898
Total revenus	215 210	229 646	258 619	282 081	257 815
Total dépenses	79 239	89 499	98 195	109 084	104 628
Marge de production	135 971	140 147	160 425	172 996	153 187
RAF	56 975	54 258	66 603	69 289	50 581
Simulation					
Prix mondial + transport (\$ CAN)	22,46	18,87	25,01	28,75	18,43
Revenu LAIT	77 288	68 302	94 302	112 793	72 551
Marge de production	31 433	9686	40 272	52 258	9820
RAF avant soutien	-47 563	-76 203	-53 550	-51 449	-92 786
Marge de référence moyenne 3 sur 5	108 171	108 171	82 279	60 197	41 321
% marge production p/r référence	29,1%	9,0%	48,9%	86,8%	23,8%
Seuil 85 à 100 % = 50 % de subvention	8113	8113	6171	3 970	3099
Seuil 70 à 85 % = 70 % de subvention	11 358	11 358	8639	0	4339
Seuil 0 à 70 % = 80 % de subvention	35 430	52 827	13 859	0	15 284
Marge bonifiée	86 333	81 984	68 941	56 227	32 541
RAF après soutien	7337	-3905	-24 880	-47 480	-70 065

Sources : Groupe AGÉCO (2003), Annuaire statistique laitier du Québec ; GREPA 2004, sortie spéciale;
et nos calculs.

BIBLIOGRAPHIE

- Agriculture et Agroalimentaire Canada (2003). *Profil des données de 2000 sur les familles agricoles déclarantes*. http://www.agr.gc.ca/spb/fiap-dpraa/publications/txfrm/2000tx_prfl/00fam_f.pdf, consulté avril 2004, 12 p.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (2004). *Accueil CSA, Gestion des risques, PCSRA*. <http://www.agr.gc.ca/pcsra/main.html>, consulté avril 2004.
- Ayouz M., Boussard J.M., Gérard F., Piketty M.G. et Voituriez T. (2003). *Analyse des conséquences des grands accords internationaux sur la croissance économique, l'équité et la sécurité alimentaire à travers l'analyse de scénarios*. CIRAD - Département amélioration des méthodes pour l'innovation scientifique Cirad-amis, 62 p.
- Berthelot J. (2001). *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation; clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC*. L'Harmattan, Paris, 509 p.
- Bima (2003). La nouvelle Politique agricole commune. In : *BIMA*, Encart spécial, Le Magazine du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, no 1502, juillet 2003, 8 p.
- Boussard J.M. (1987). *Économie de l'agriculture*. Éditions Economica, Collection Économie agricole & agro-alimentaire, Paris, 310 p.
- Boussard J.M. (1992). *Introduction à l'économie rurale*. Éditions Cujas, Collection Théories Économiques, Paris, 113 p.
- Boussard J.M. (2001). Faut-il encore des politiques agricoles ? In : *La nouvelle agriculture*. Déméter 2001, Économie et stratégies agricoles, Édition Armand Colin, Paris, pp. 139-204.
- Cochrane W.W. (1958). *Farm Prices Myth and Realty*. Greenwood Press, Westport, Connecticut, 189 p.
- Cochrane W.W. (1985). The Need to Rethink Agricultural Policy in General and to Perform Some Radical Surgery on Commodity Programs in Particular. In : *American Journal of Agricultural Economics*, Décembre 1985, Vol. 67 no 5, pp. 1002-1009.
- Coleman W.D., Skogstad G.D. et Atkinson M.M. (1997). Paradigm Shifts and Policy Networks : Cumulative Change in Agriculture. In : *Journal of Public Policy*, Vol. 16 no 3, pp. 273-301.
- Commission canadienne du lait (2003). *Rapport annuel 2002-2003*. Commission canadienne du lait (CCL), Ottawa, 54 p.

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. (1989). *L'évolution de la politique agricole américaine: une approche régulationniste*. Thèse de doctorat, Institut national agronomique Paris-Grignon, 387 p.

Debailleul G. et Gouin D.M. (1990). Les perspectives de mise en place du "decouplage" 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.

D'Hauteville F. (1998). Dynamique des relations dans les canaux de distribution : quelles conséquences sur les filières agro-alimentaires ? In : *Agriculture et alimentation en quête de nouvelles légitimités*. Éditeurs : Miclet G., Sirieix L. et Thoyer S.. Édition Économica, Collection économie agricole & agro-alimentaire, Paris, pp. 135-166.

Doyon M., Frigon M. et Gouin D.M. (1999). *Impact des systèmes de régulation du marché du lait de consommation sur les prix à la production et à la consommation : Étude comparative*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 123 p.

Doyon M. (2000). The International Dairy Trade Puzzle : part two . In : *Le Producteur de lait québécois*, 2000, pp. 34-35.

Doyon M., Proulx Y., Morisset M., Gouin D.M. et Frigon M. (2001). *Étude sur les structures des exploitations agricoles et l'environnement économique et réglementaire québécois*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 93 p.

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.

Emerick P.A. (1994). *An Econometrical Analysis of Dairy Market Price Transmission Processes*. Thèse de maîtrise, Department of Agriculture, resource and Managerial Economics, Cornell University, 275 p.

Ezekiel M. (1938). The Cobweb Theorem. In : *Quarterly Journal of Economics*, Février 1938, pp. 255-280.

Financière agricole du Québec (2004a). *Coût de production, revenu stabilisé et caractéristiques techniques*. <http://www.financiereagricole.qc.ca/fr/>, consulté mars 2004.

Financière agricole du Québec (2004b). *Produits et services, Assurances et protection du revenu, Assurance stabilisation et Programme canadien de stabilisation du revenu agricole*. <http://www.financiereagricole.qc.ca/fr/>, consulté mars 2004.

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.

Gardner B.L. (1992). Changing Economic Perspectives on the Farm Problem. In : *Journal of Economic Literature*, vol. 30 no 1 mars 1992, pp. 62-101.

Gohin A. (2003). La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF. In : *Notes et études économiques*, décembre 2003, no 19. Direction des Affaires Financières, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, pp. 81-109.

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.

Gouin D.M. et al (1999). *L'analyse des marges dans la filière porcine québécoise*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 84 p.

GREPA (2004). *Les coûts de production des fermes laitières du Québec, 2002*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, Québec, 16 p.

Groupe AGÉCO (2003). *Annuaire statistique laitier du Québec*. <http://www.groupeageco.ca/statlait/>, consulté mars 2004.

Hairy D. et Perraud D. (1980). *Problèmes d'organisation de l'économie laitière. Fascicule 3*, Institut national de la recherche agronomique (INRA), Série Économie et sociologie rurales, Paris, 228 p.

Hansen B., Hahn W. et Weimar M. (1994). *Determinants of the Farm-to-retail Milk Price Spread*. Agriculture Information Bulletin, no. 693, 11 p.

Hathaway D.E. (1966). *Government and Agriculture, Economic Policy in a Democratic Society*. Second Printing - 1966, The MacMillan Company, New York, 412 p.

Hopkins J.W. et Morehart M. (2002). An Empirical Analysis of the Farm Problem : Comparability in Rates of Return. In : *Agricultural Policy for the 21st Century*. Edited by Tweeten L. & Thompson S.R., Iowa State Press. A Blackwell Publishing Company, pp. 70-90.

James P.G. (1971). *Agricultural Policy in Wealthy Countries*. Angus and Robertson, Sydney, 368 p.

Jegouzo G., Brangeon J.L. et Roze B. (1998). *Richesse et pauvreté en agriculture*. Éditions Economica, Collection Économie agricole & agro-alimentaire, et INRA Éditions, Paris, 247 p.

Josling T. (2002). Competing Paradigms in the OECD and Their Impact on the WTO Agricultural Talks. In : *Agricultural Policy for the 21st Century*. Edited by Tweeten L. & Thompson S.R. Iowa State Press. A Blackwell Publishing Company, pp. 245-264.

Kohls R.L. et Uhl J.N. (1980). *Marketing of Agricultural Products*. 5th Edition, MacMillan, New York, 612 p.

Klatzmann J. (1972). *Les politiques agricoles. Idées fausses et illusions*. Presses universitaires de France, Collection SUP - L'Économiste. Paris, 224 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.

Mahé L.P. et Ortalo-Magné F. (2001). *Politique agricole. Un modèle européen*. Groupe d'économie mondiale, Presses de Sciences Po, Paris, 235 p.

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.

Nantel J. (2003). *Le commerce de détail en alimentation : un sport extrême*. Conférence prononcée à la Conférence du Québec du Conseil canadien des distributeurs en alimentation, Montréal, 7 octobre 2003. <http://www.ccgd.ca/pdf/events/QRC%20Jacques%20Nantel.pdf>, consulté mars 2004.

Novakovic A.M. (1991). *Price Formation and the Transmission of Prices Across Levels of Dairy Markets*. Staff Paper no. 91-8, Department of Agricultural Economics, Cornell University, 29 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.

OCDE (2003). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE, suivi et évaluation*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 331 p.

Offutt S. (2000). *Can the Farm Problem Be Solved ?* M.E. John Lecture, The Pennsylvania State University (18 octobre 2000). Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, 11 p.

Paarlberg D. (1980). *Farm and Food Policy*. University of Nebraska Press, Lincoln, 338 p.

Padberg D.I. (1997). The Global Context of Agro-food Marketing. In : *Agro-food Marketing*, Edited by Padberg D.I., Ritson C. & Albisu L.M., Cab International and CIHEAM, pp. 1-10.

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.

Pick D.H., Karrenbrock J. et Carman H.F. (1990). Price Asymetry and Marketing Margin Behavior : An Example for California-Arizona Citrus. In : *Agribusiness*, vol. 6 no 1, pp. 75-84.

Quaden G. (1973). *Parité pour l'agriculture et disparités entre agriculteurs*. Faculté de droit, Liège.

Rainelli M. (2002). *L'Organisation mondiale du commerce*, 6^{ème} édition. La Découverte, Collection Repères, Paris, 123 p.

Ray D.E. (2000). Payments Are Decoupled From production But Is Production Decoupled From Payments ? Publié une première fois dans *MidAmerica Farmer Grower*, vol. 17 no 37, 15 septembre 2000. Obtenu sur le site du Agricultural Policy Analysis Center (<http://apacweb.ag.utk.edu/>), The University of Tennessee.

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.

Schmitz A., Furtan H. et Baylis K. (2002). *Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent Seeking Behaviour*. University of Toronto Press, Toronto, 511 p.

Servolin C. (1989). *L'agriculture moderne* Éditions du Seuil. Collection Points Économie, Paris, 320 p.

Sneessens J.F. (1983). *Le problème agricole et sa réponse politique*. Université Catholique de Louvain, Faculté des Sciences Agronomiques, Louvain-La-Neuve, 331 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.

Tweeten L. (1970). *Foundations of Farm Policy*. Second Printing - June 1971, University of Nebraska Press, Lincoln, 537 p.

Tweeten L. (1989). *Farm Policy Analysis*. Westview Special Studies in Agriculture Science and Policy. Westview Press, San Francisco, 399 p.

Tweeten L. (2002). Farm Commodity Programs : Essential Safety Net or Corporate Welfare ? In : *Agricultural Policy for the 21st Century*. Edited by Tweeten L. & Thompson S.R. Iowa State Press. A Blackwell Publishing Company, pp. 1-34.

USDA (1996). Provisions of the 1996 Farm Bill. In : *Special Supplement - Agricultural Outlook*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service, April 1996, 21 p.

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.

Van Den Noort P.C. (1981). *Relationship Between Milk Production and Price Variations in the EC, Summary Report*. Commission of the European Communities, Directorate-General for Agriculture, Agricultural Studies, No P.214, pp. 1-32.

Veysset P., Wallet P. et Prugnard E. (2001). Le robot de traite : pour qui ? pourquoi ? Caractérisation des exploitations équipées, simulations économiques et éléments de réflexion avant investissement. In : *Productions animales*. Revue éditée par l'INRA. <http://www.inra.fr/Internet/Produits/PA/an2001/num211/veysset/pv211.htm>, consulté mars 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.