



SOMMAIRE

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

PRÉAMBULE

Daniel-Mercier 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. L'étude a été rédigée 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 et a été rendue publique en novembre 2004.

Daniel-Mercier GOUIN

●● L'objectif de la recherche est de comparer le système de gestion de l'offre du secteur laitier canadien avec les systèmes de régulation des économies laitières des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

CONTEXTE DE L'ÉTUDE

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 60. 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 aux besoins du marché intérieur exprimés en matière grasse de lait, la responsabilisation financière des producteurs de lait quant à la prise en charge des surplus ainsi que 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 (2002). 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 d'ouverture des marchés et de remise en cause des outils d'intervention de l'État en agriculture, la régulation du secteur laitier par la gestion de l'offre, telle qu'appliquée au Canada, est remise en question. 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 discussion, le libre marché en tant que seul régulateur potentiel du secteur laitier, et plus largement du secteur agricole, mérite un aussi vif débat.

Pour ce faire, nous avons situé le débat dans le cadre plus large de la justification économique du soutien de l'État à l'agriculture, cadre d'analyse qui n'est d'ailleurs pas particulier 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 raison 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.

OBJECTIF DE L'ÉTUDE

L'objectif de la recherche est d'évaluer la « performance » du mode de régulation du secteur laitier par la gestion de l'offre telle qu'elle est appliquée 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.

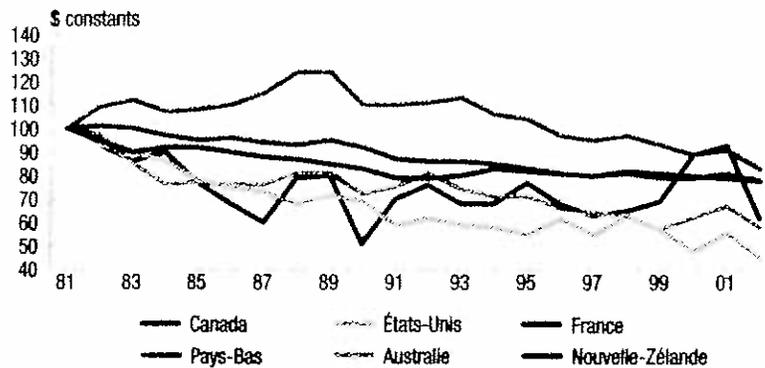
●● L'intervention de l'État en agriculture dans les pays développés s'est appuyée, historiquement, sur le fait qu'il s'agit d'un secteur économique particulier ne pouvant être régi uniquement par les règles du libre marché.

●● Si la régulation des économies laitières nationales semble être la norme plutôt que l'exception dans les pays développés, les systèmes mis en place restent différents d'un pays à l'autre.

PLUSIEURS MODES DE RÉGULATION

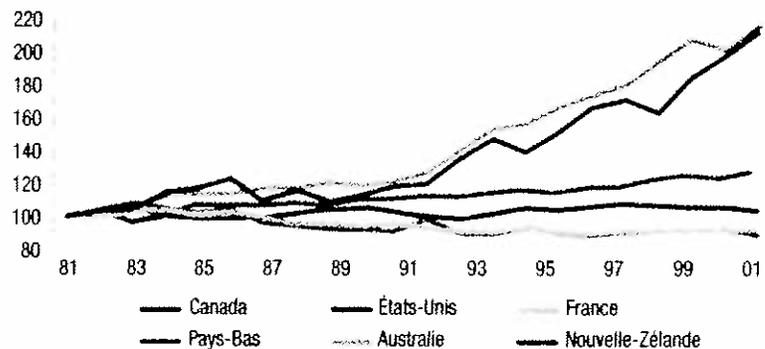
À l'heure actuelle, les systèmes de régulation sont très différents d'un pays à l'autre. La gestion de l'offre est en vigueur au Canada et en Europe, mais avec des histoires et des cadres d'application qui leur sont propres. Alors qu'il s'agit d'un compromis social au Canada garantissant un niveau des 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 reçoivent une compensation depuis 2002 par l'intermédiaire d'un programme de subventions directes à la production. En Nouvelle-Zélande, une libéralisation quasi totale de l'économie laitière a été mise en œuvre depuis nombre d'années, mais tout de même avec le souci de maintenir un pouvoir de marché sur le marché international, auparavant par une entreprise d'État, 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.

FIGURE 1.1
Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2002, en monnaies nationales constantes (indice 100 = 1981)



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

FIGURE 1.2
Évolution du volume de production laitière par pays, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



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

●● Au Canada, où s'exerce la gestion de l'offre en production laitière, le prix du lait versé aux producteurs est stable à un niveau supérieur aux autres pays étudiés.

●● Aussi bien dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, des programmes de subventions directes sont instaurés pour compenser la baisse des prix de soutien et des prix à la production qui en découle.

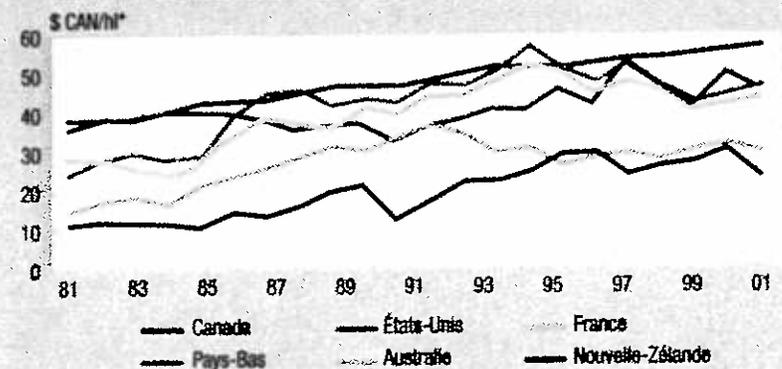
PRIX À LA PRODUCTION

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. Toutefois, 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 (voir figure 1.2, p. 3).

PRIX À LA CONSOMMATION

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 que l'on fait souvent, c'est-à-dire que la gestion de l'offre signifie hausse des prix et 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

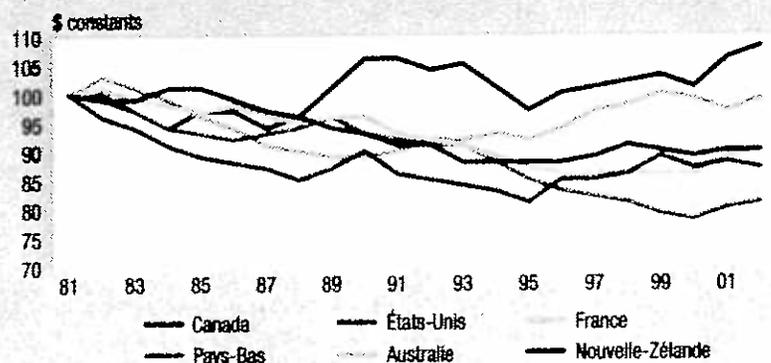
FIGURE 1.3
Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2002, en \$ CAN/hl



* Données non déflatées.

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

FIGURE 1.4
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.

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

●● 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.

●● 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.

moins augmenté au cours de la période d'observation, au bénéfice donc de leurs consommateurs nationaux de produits laitiers.

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 et la marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution ont le plus augmenté. La déréglementation dans ces pays ne semble donc pas s'être faite au bénéfice des consommateurs, pas plus que des producteurs laitiers d'ailleurs.

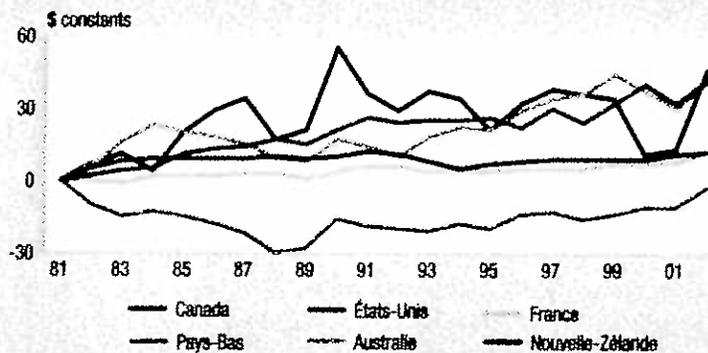
MARGE AGRÉGÉE DE LA TRANSFORMATION LAITIÈRE ET DE LA DISTRIBUTION

Conséquemment, c'est dans les pays où il y a gestion de l'offre (Canada, France, Pays-Bas) que la marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution a le moins augmenté au cours de la période analysée. 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, il est tout de même indiqué d'éviter de conclure trop hâtivement. Les rares études sur le sujet que nous avons pu consulter tendent plutôt à montrer que la transformation laitière au Canada se tire bien d'affaire dans ce contexte. Par exemple, les entreprises canadiennes de transformation laitière semblent mieux performer que celles des États-Unis.

COÛTS BUDGÉTAIRES AUX GOUVERNEMENTS

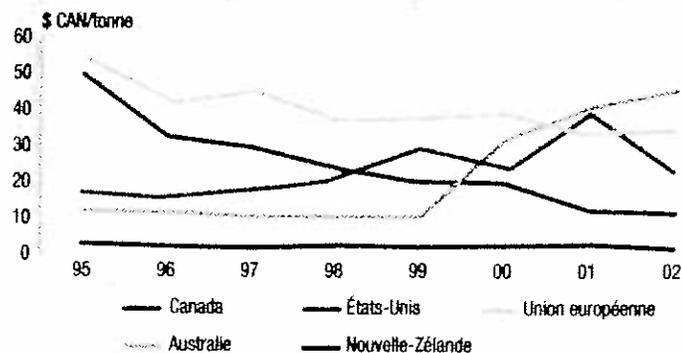
Quant aux coûts budgétaires par tonne de lait produit, ils sont parfaitement contrôlés et très faibles en Nouvelle-Zélande. Bien que ce soit au Canada que les revenus des producteurs laitiers soient les mieux protégés -- sans coûts relatifs importants pour les consommateurs,

FIGURE 1.5
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 (indice 100 = 1981)



Sources : Données de la Figure 1.1 et de la Figure 1.4.

FIGURE 1.6
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 - FEOPA Garantie, restitutions, http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/inrep02/ab_tr/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.

●● Non seulement les revenus des producteurs canadiens sont les mieux protégés mais le Canada est l'un des pays où la contribution financière de l'État à la production laitière est la plus faible.

rappelons-le – 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 une baisse des coûts budgétaires appréciable depuis 1984 si l'on tient compte seulement des subventions à l'exportation, qui ont diminué à la suite de la mise en place du contingentement de la production laitière (la réforme de la PAC viendra toutefois augmenter substantiellement les montants versés aux producteurs laitiers par l'entremise de paiements directs). 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 déjà consacrés à l'agriculture par les gouvernements fédéral et provinciaux. Quant à appliquer au secteur laitier des programmes de soutien des revenus qui existent déjà soit au Québec, soit au niveau canadien, cela entraînerait une détérioration du revenu des producteurs laitiers malgré des coûts budgétaires là aussi très importants.

QUELLE EST 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 s'interroger sur 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 porté 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 ?

Le présent sommaire résume les principaux éléments de la recherche de Daniel Mercier Gouin. Le texte complet, qui compte plus d'une centaine de pages, peut être obtenu à l'adresse suivante : <http://www.ccc.gc.ca/produits/laitiers/eng/summary.php>

●● La disparition de ce système risque de nécessiter un apport massif de fonds public pour maintenir l'industrie laitière.