



G R O U P E
AGÉCO

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

**MISE À JOUR
DE L'ÉTUDE PRÉSENTÉE À LA
FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC**

FÉVRIER 2008

RAPPORT PRÉSENTÉ À LA

Fédération des producteurs de lait du Québec

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Responsable du mandat	Daniel-Mercier Gouin
Réalisation du mandat	Valérie Lamarche Catherine Brodeur
Correction linguistique	Annie Brochu

AVANT PROPOS

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

Le présent document reprend les principaux éléments de la recherche de Daniel-Mercier Gouin et met à jour le texte original rédigé en 2004, pouvant être obtenu à l'adresse suivante :

http://www.go5quebec.ca/fr/pdf/Resume_DMGuin_sept04.pdf

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte de l'étude.....	1
2.	L'intervention de l'État en production laitière.....	3
3.	Analyse de la performance comparée des différents systèmes de régulation.....	6
3.1	Prix à la production.....	6
3.2	Prix à la consommation.....	10
3.3	Marge agrégée de la transformation laitière et de la distribution.....	11
3.4	Coûts budgétaires aux gouvernements.....	13
3.5	Niveau de consommation des produits laitiers.....	16
4.	Conclusion.....	19
	Bibliographie.....	21

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1	Tarifs appliqués dans le secteur laitier par divers pays, 2008.....	2
-------------	---	---

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1	Évolution de l'indice du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2006 (indice 100 = 1981).....	6
Figure 3.2	Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2006.....	8
Figure 3.3	Évolution du volume de production laitière par pays, 1981 à 2005 (indice 100 = 1981).....	9
Figure 3.4	Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers par pays, en monnaies nationales, 1981 à 2006 (indice 100 = 1981).....	10
Figure 3.5	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 (indice 100 = 1981), par pays, 1981 à 2006.....	12
Figure 3.6	Évolution des paiements directs aux producteurs laitiers et des subventions à l'exportation, par pays, 1995 à 2004.....	15

Figure 3.7 Évolution de la consommation per capita de lait liquide, par pays, 1981 à 2005	16
Figure 3.8 Évolution de la consommation per capita de beurre, par pays, 1981 à 2005.....	17
Figure 3.9 Évolution de la consommation per capita de fromage, par pays, 1981 à 2005	17

1. 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 1960. 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, ses 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 du 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, le mode de régulation du secteur laitier par gestion de l'offre, tel qu'il est appliqué au Canada, est remis 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 débat, le libre marché en tant que seul régulateur potentiel du secteur laitier, et plus largement du secteur agricole, mérite un aussi vif débat. D'ailleurs, à la suite de l'Accord du Cycle de l'Uruguay, force est de constater que les principaux pays développés producteurs de lait à l'échelle mondiale ont jugé que leur secteur laitier respectif était suffisamment « sensible » pour justifier le maintien de barrières tarifaires (cf. Tableau 1.1). 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 beurre¹ (OCDE 2001, p. 223).

¹ Il s'agit des tarifs sur les produits hors contingent, c'est-à-dire qui sont appliqués par plusieurs pays sur les importations au-delà de l'accès minimum garanti à leur marché national.

Tableau 1.1
Tarifs appliqués dans le secteur laitier par divers pays, 2008

Canada	202 à 314 %
Union européenne	1 290 € par tonne de poudre de lait écrémé 1 671 € par tonne de fromage cheddar
États-Unis	865 \$US par tonne de poudre de lait écrémé 1 227 \$US par tonne de fromage cheddar
Australie	4 % pour les tartinades laitières 1 220 \$AU par tonne de la majorité des fromages
Nouvelle-Zélande	5 % pour la PLÉ 6,5 % pour le yogourt, le babeurre et le lactosérum

Source : Tarifs des douanes de chaque pays.

En conséquence, sans nécessairement aller vers un libre marché total, des scénarios alternatifs au système de régulation en vigueur au Canada pourraient être inspirés des systèmes de régulation appliqués dans d'autres économies laitières de pays développés. Leur performance respective mérite donc d'être analysée et c'est l'objectif de la présente recherche qui s'intéresse aux économies laitières des États-Unis, de la France, membre de l'Union européenne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Cette performance est mesurée principalement par l'analyse sur une vingtaine d'années des données de l'évolution des prix du lait à la production, des indices de prix à la consommation des produits laitiers et des coûts budgétaires des systèmes de régulation du secteur laitier dans les différents pays sous étude.

2. L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN PRODUCTION LAITIÈRE

L'intervention de l'État en agriculture peut prendre 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 choses 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 et le soutien délié des revenus (ou découplé). Dans le secteur laitier, les systèmes de régulation en vigueur dans les différents pays analysés relèvent davantage des deux premières formes soit, le soutien des prix et le soutien des revenus. Seule l'Union européenne s'est engagée depuis peu dans un système de soutien délié dont nous ne pouvons encore mesurer pleinement les effets.

Actuellement, les systèmes de régulation dans le secteur laitier sont très différents d'un pays à l'autre. La gestion de l'offre est en vigueur au Canada depuis 1970 et en Europe depuis 1984, 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 initialement en œuvre essentiellement dans une perspective de contrôle des coûts budgétaires de la régulation laitière. Bien que les quotas en Europe étaient vus initialement comme une politique transitoire vers un marché moins réglementé, ce qui s'est traduit notamment par des baisses et un gel des prix de soutien des produits laitiers, le contingentement de la production est toujours en vigueur, pour le moment jusqu'en 2014-2015.

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

Paradoxalement, alors que l'Union européenne est toujours en position d'exportateur net de produits laitiers sur le marché international, dont une large partie est exportée grâce à des subventions aux exportations, une hausse de 1,5 % du quota global a été mise en œuvre 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 nécessairement les faire disparaître.

Aux États-Unis, un programme de soutien des prix existe sur une base permanente depuis 1949. Au gré des Farm Bill, le mode de fixation des prix de soutien a été modifié à plusieurs reprises, conduisant le prix de soutien à la baisse de 1981 à 1989. Par la suite, il a peu varié et est même gelé au même niveau depuis 1999. Il en résulte que 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 nettement augmenté sur le marché américain (Manchester et Blayney 2001, p. 14). Toutefois, depuis l'adoption du Farm Bill de 2002, un programme de subvention directe aux producteurs laitiers a été instauré (USDA 2004). Ce programme, rétroactif à l'année 2001, prévoit des paiements liés à l'évolution du prix à la production. Des paiements de 2,5 \$US milliards ont été versés au total pour les années 2002 à 2007 en vertu de ce programme (USDA 2008).

L'Australie est actuellement à la fin d'une phase de transition devant conduire à une déréglementation totale de son économie laitière. 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 destinées au marché intérieur, taxe refilée dans le coût au consommateur des produits laitiers. Le produit de cette taxe servait à subventionner la production de lait de transformation par un « Domestic Market Support Payment » (Whetton 2000, p. 3 et Edwards 2003, pp. 80-81). Quant au secteur du lait de consommation, il continuait à être réglementé 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.

Depuis juillet 2000, l'Australie a éliminé les derniers éléments de sa politique laitière traditionnelle, notamment le contrôle de l'offre et les prix soutenus du lait de consommation. Afin de faciliter l'adaptation du secteur laitier à une telle déréglementation, le gouvernement central a mis en œuvre un programme transitoire d'assistance aux producteurs laitiers. Ce programme d'aide est financé par une taxe à la consommation de 11 cents prélevée sur chaque litre de lait frais vendu au détail (Whetton 2000, p. 5). Cette taxe s'appliquera pendant dix années, soit pour la durée totale du programme. Hormis ce programme transitoire, les producteurs laitiers australiens fonctionnent maintenant dans un environnement complètement déréglementé. Les prix mondiaux sont donc les principaux déterminants du prix du lait reçu par les producteurs.

Au milieu des années 1980, la Nouvelle-Zélande a connu une vague de déréglementation de l'ensemble de son économie qui a emporté la quasi-totalité de la régulation des marchés agricoles et de la politique agricole de ce pays. Dans cette vague de déréglementation, les producteurs laitiers ont été affectés principalement, comme tous les autres producteurs agricoles du pays, par l'abolition des subventions aux fertilisants, la fin du crédit à des taux subventionnés, l'interruption des programmes de subvention au développement des investissements. Quant au programme de soutien des revenus alors aboli, il avait surtout concerné le secteur de production ovine au cours des années de sa mise en œuvre, de 1978 à 1985 (Gouin et Jean 1995, pp. 25-33).

Par contre, le secteur du lait de consommation était alors affecté directement par la vague de déréglementation. Jusqu'en 1984, il s'agissait d'un secteur de l'économie néo-zélandaise qui était très réglementé. De 1985 à 1993, ce secteur a été progressivement libéralisé. Le Milk Board a été aboli, les quotas de production qui y avaient cours aussi, de même que le contrôle des prix à la production et au détail. La concurrence entre les laiteries sur l'ensemble du territoire a été permise (Gouin et Jean 1995, pp. 148-150).

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 sur 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.

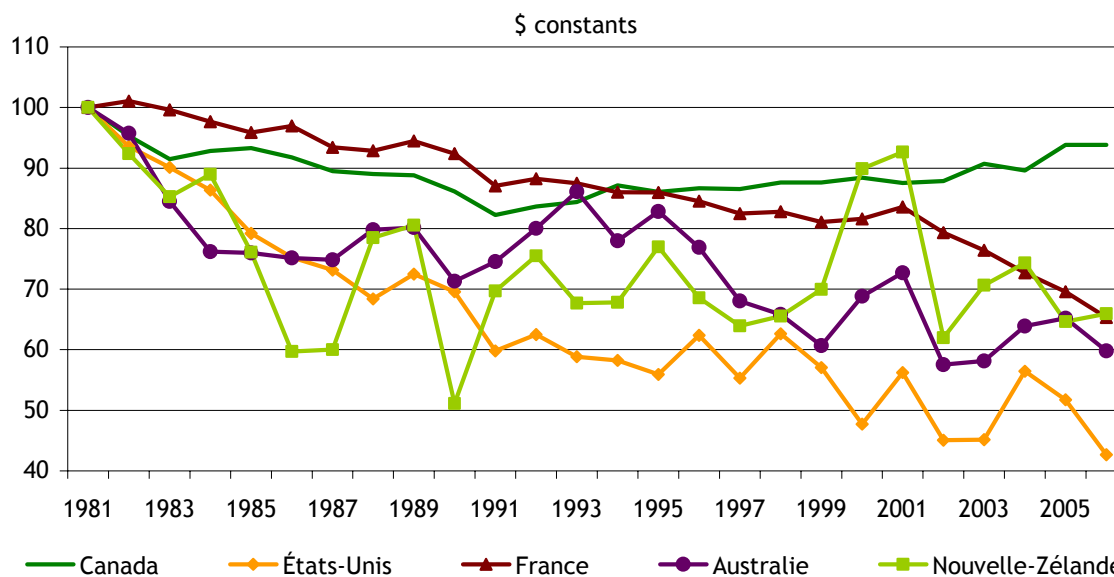
Cependant, le New Zealand Dairy Board a joué pendant longtemps un rôle prépondérant en tant qu'exportateur unique des produits laitiers néo-zélandais sur le marché international. Le Dairy Board a résisté dans un premier temps à la vague de déréglementation qui a frappé l'économie de la Nouvelle-Zélande. Ce n'est qu'après la vague de fusions et d'acquisitions, qui a réduit considérablement le nombre d'entreprises de transformation laitière, que le Dairy Board a été aboli en 2001. Une seule entreprise était alors créée, Fonterra Co-operative Group Ltd, laquelle regroupe près de 95 % des producteurs laitiers néo-zélandais (Fonterra 2004). De fait, Fonterra a intégré les opérations du Dairy Board et conserve sensiblement les mêmes prérogatives en termes de contrôle des exportations de produits laitiers.

3. ANALYSE DE LA PERFORMANCE COMPARÉE DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE RÉGULATION

3.1 PRIX À LA PRODUCTION

Ce qui nous intéresse dans un premier temps, c'est l'évolution du prix à la production et non pas son niveau relatif entre pays. Une telle observation, basée sur les prix en monnaies nationales, permet d'éviter de fausser l'analyse par la prise en compte des fluctuations des taux de change qui relèvent de facteurs macroéconomiques qui n'ont rien à voir avec les systèmes de régulation du secteur laitier. En conséquence, la Figure 3.1 montre l'évolution des prix à la production en termes réels, en monnaies nationales, exprimés sur une base d'indice 100 en 1981, la première année de notre période d'observation.

Figure 3.1
Évolution de l'indice du prix du lait à la production par pays,
1981 à 2006 (indice 100 = 1981)



Note : Pour la Nouvelle-Zélande, l'année publiée dans la source originale correspond à l'année de fin de l'année laitière. Afin d'être cohérents avec les autres sources, nous avons placé la donnée selon l'année de début de l'année laitière.

Sources : Statistique Canada, CANSIM 002-0001 et 003-0011; USDA, Agricultural Prices Summary; IDF, World Dairy Situation; MAF, SONZAF.

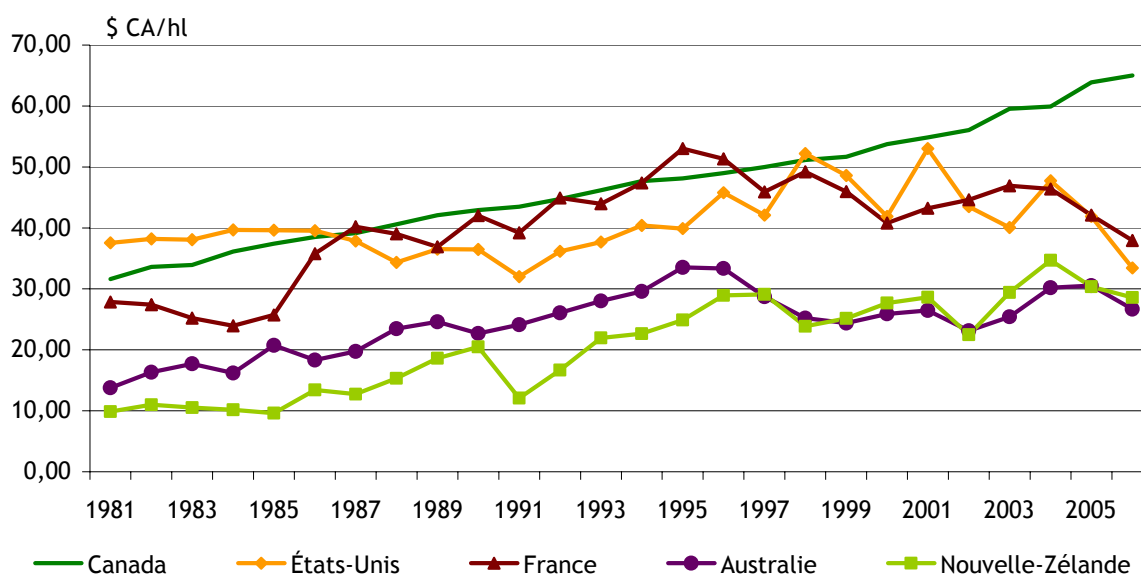
Dans tous les pays à l'étude, les prix à la production en termes réels ont diminué sur l'ensemble de la période d'observation. Mais la diminution a été moins prononcée, jusqu'au début des années 2000, dans les deux pays où le secteur laitier évolue sous un système de gestion de l'offre, le Canada et la France. Par contre, au cours des années récentes, l'évolution relativement défavorable des prix réels payés aux producteurs laitiers en France est certainement tributaire des réformes successives de la Politique agricole

commune qui ont conduit à une baisse du prix de soutien du lait dans l'Union européenne. Cependant, il faut rappeler que depuis 2004, des paiements directs à la production ont été instaurés, compensant partiellement les pertes que les producteurs ont pu subir de la vente de leur lait sur le marché. Au Canada, même si en termes réels le prix à la production s'est détérioré jusqu'en 1991, il s'est depuis progressivement relevé, ce qui coïncide avec le ralentissement du rythme de l'inflation. Il faut aussi noter que de 1993 à 2002, une subvention directe à la production, qui était fixée à 6,03 \$/hl depuis 1975, a été progressivement abolie. En contrepartie, le prix de soutien du lait a été ajusté à la hausse, ce qui peut expliquer sa croissance relative en termes réels. Mais depuis, l'augmentation du prix du lait à la production s'y est poursuivie et a été nettement supérieure au rythme général d'inflation, conséquence du renouvellement du compromis social voulant que le prix du lait permette aux producteurs laitiers de couvrir leurs coûts de production.

Dans les trois autres pays, les fluctuations annuelles du prix à la production sont nettement plus marquées que dans les pays produisant sous gestion de l'offre. En Nouvelle-Zélande, depuis 1984, aucune mesure de protection ne vient atténuer les fluctuations du marché international. Comme nous l'avons mentionné 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. Depuis le milieu des années 1990, avec la déréglementation progressive de son secteur laitier, l'Australie semble vivre cette même réalité. Quant aux États-Unis, c'est là que la baisse des prix à la production en termes réels a été la plus importante sur l'ensemble de la période. Depuis 2000, le prix réel à la production y est fréquemment inférieur à la moitié de ce qu'il était en 1981.

L'analyse sur la seule base de l'évolution des prix peut être trompeuse puisqu'elle ne donne aucune information sur le niveau, en valeur absolue, des prix à la production dans chacun des pays analysés. Pour établir une telle comparaison, il faut convertir les différents prix en monnaies nationales dans une monnaie commune de comparaison, ici le dollar canadien (cf. Figure 3.2). Dans ce cas, les variations qui apparaissent d'une année à l'autre pour un même pays, mais également entre les pays à chaque année, ne relèvent plus seulement de l'impact des politiques laitières nationales, mais aussi des variations annuelles de taux de change liées à l'environnement macroéconomique. L'interprétation des résultats doit donc être faite avec prudence.

Figure 3.2
Évolution du prix du lait à la production par pays, 1981 à 2006



Sources : Statistique Canada, CANSIM 002-0001 et 003-0011; USDA, Agricultural Prices Summary; IDF, World Dairy Situation.

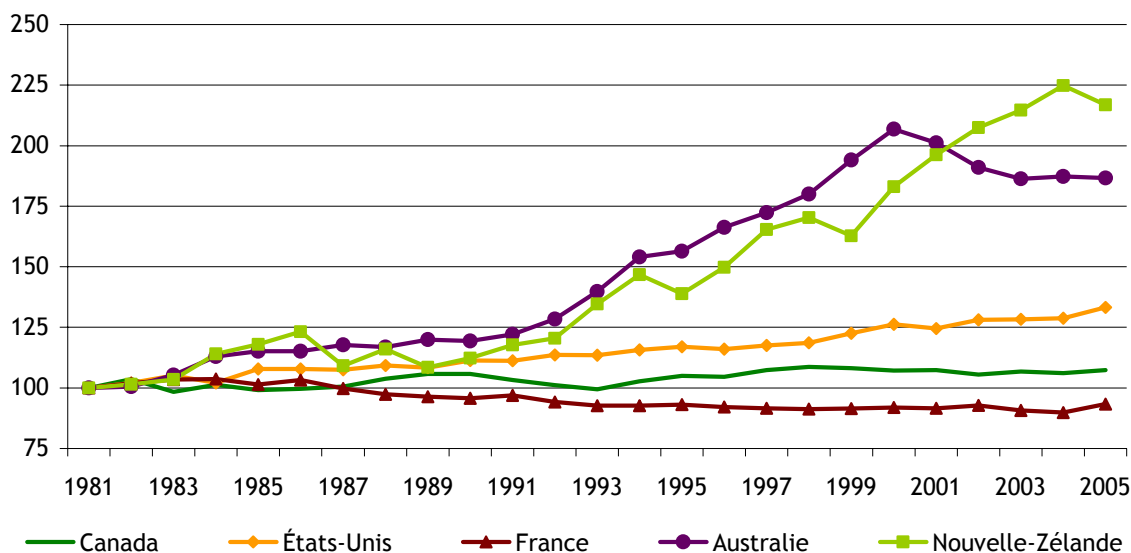
Cela dit, les données présentées montrent que, au cours des années récentes, les prix à la production en valeur absolue au Canada se sont également maintenus à un niveau généralement supérieur à ce qui a cours dans les autres pays analysés. Sur l'ensemble de la période d'observation, les prix à la production aux États-Unis et en France ont parfois rejoint et même dépassé celui du Canada. Cependant, depuis quelques années, les prix aux États-Unis et en France se maintiennent généralement sous les 50,00 \$/hl. Quant à l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ils se démarquent par un niveau de prix à la production nettement inférieur, influencé par les fluctuations du prix mondial.

Cependant, la forte appréciation du dollar canadien depuis trois ans, accentue les écarts observés avec les autres pays en matière de prix à la production en valeur absolue. Ainsi, la baisse observée du prix aux États-Unis exprimé en dollars canadiens depuis 2004 surévalue la baisse réelle de prix en dollars américains subie par les producteurs laitiers de ce pays.

En dépit du niveau des prix à la production observés en Australie et en Nouvelle-Zélande à la Figure 3.2, les producteurs de ces pays semblent pouvoir rémunérer leurs ressources engagées en production laitière, comme en témoigne la croissance continue du niveau de production sur toute la période (cf. Figure 3.3)².

² De fait, il y a un jeu de substitution entre la production ovine et la production laitière, la première étant en décroissance continue depuis la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole néo-zélandaise, alors que la production laitière, qui semble offrir de meilleures opportunités économiques, a été en croissance (cf. Gouin et Jean 1995).

Figure 3.3
Évolution du volume de production laitière par pays, 1981 à 2005 (indice 100 = 1981)



Source : FAOSTAT.

Bien entendu, l'évolution de la production laitière en volume est tributaire de la présence ou non d'une politique de contingentement de la production. Ainsi, au Canada, la production laitière a peu augmenté sur l'ensemble de la période 1981-2005 puisqu'elle est soumise à un contingentement. De la même façon, la production laitière de la France a même décru, l'instauration de la politique de gestion de l'offre en 1984 s'étant traduite par une baisse de la production autorisée.

La production laitière a connu une croissance régulière aux États-Unis depuis 1984 et elle a augmenté d'environ 30 % sur l'ensemble de la période. Malgré des prix à la production très fluctuants et en baisse marquée, certains producteurs laitiers des États-Unis ont donc jugé cette production suffisamment profitable pour faire les investissements requis pour augmenter leur production. Globalement toutefois, le rythme de croissance de la production correspond à peu près à l'amélioration de la productivité des vaches permise par le progrès génétique. Comme la production n'est pas plafonnée par des quotas, le rythme d'augmentation de la production a pu suivre celui de la productivité.

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 ont pratiquement doublé leur production laitière depuis 1981. C'est donc dire que, 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 la production. Il faut dire que la Nouvelle-Zélande 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 justement de l'Australie. Par ailleurs, la baisse de la production dans ce dernier pays depuis 1999 est

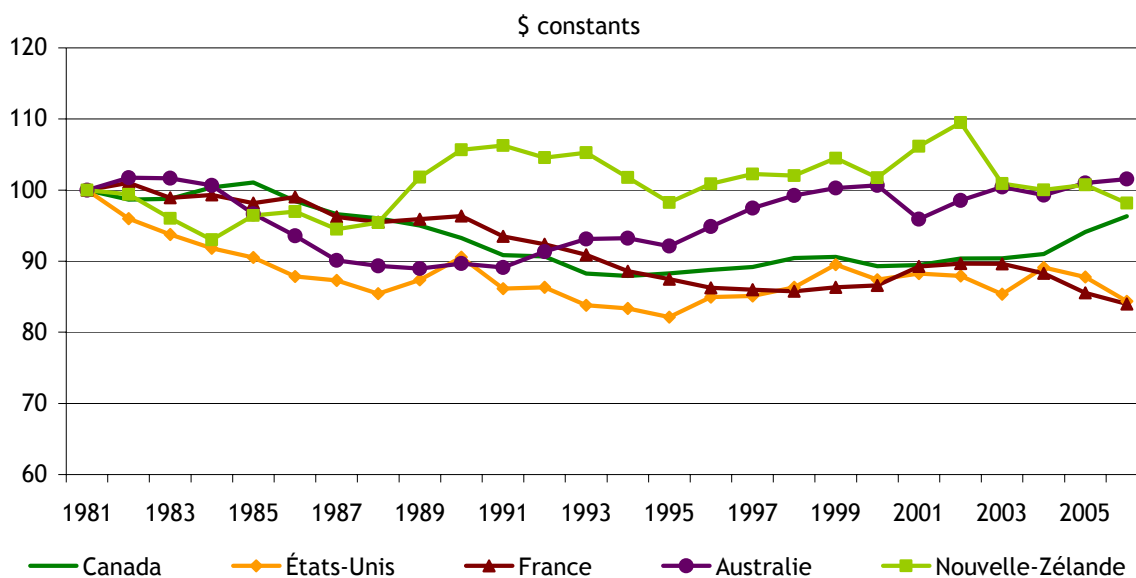
principalement due aux effets des sécheresses sévères qui y ont eu lieu, combinée avec le retrait du secteur de quelques milliers de producteurs à la suite de la réforme de la politique laitière.

3.2 PRIX À LA CONSOMMATION

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 du simple à plus du double entre les extrêmes. Il est intéressant d'analyser si cela a un impact aussi déterminant sur les prix à la consommation.

Ainsi, la Figure 3.4 présente l'évolution des prix à la consommation des produits laitiers dans les différents pays analysés, à partir de l'indice des prix en termes réels des différents produits laitiers sur une base agrégée. Dans chacun des pays, une évolution différenciée peut être observée selon des périodes données.

Figure 3.4
Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers¹ par pays, en monnaies nationales, 1981 à 2006 (indice 100 = 1981)



¹ Pour la Nouvelle-Zélande, l'indice des prix à la consommation des produits laitiers inclut les œufs.

Sources : Statistique Canada, CANSIM 326-0021; University of Wisconsin, Dairy Data; Eurostat; Australian Bureau of Statistics; Statistics New Zealand.

En Australie, les prix réels des produits laitiers à la consommation, après avoir diminué jusqu'en 1991, sont revenus à compter de 1998 à leur niveau de 1981, et ils s'y maintiennent depuis. Quant à la Nouvelle-Zélande, c'est le seul pays où les prix réels des produits laitiers à la consommation se sont maintenus, pour la majeure partie de la période d'observation, à un niveau supérieur à ce qu'ils étaient au début.

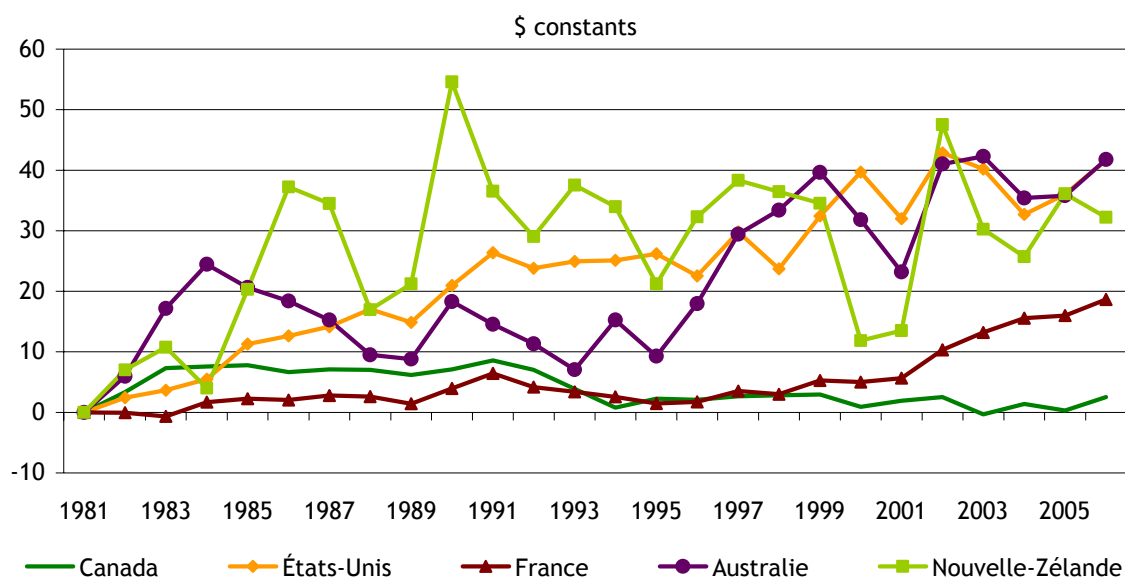
Pour le Canada, la France et les États-Unis, bien que la baisse du prix en termes réels des produits laitiers à la consommation soit relativement similaire entre 1981 et 2003, il faut distinguer trois sous-périodes où le comportement des prix a été différencié. Pendant la première moitié de la période d'observation, le prix des produits laitiers a diminué plus rapidement aux États-Unis qu'au Canada et en France alors que la situation inverse s'est produite de 1995 à 2004. Pourtant, pendant cette période, l'abolition progressive de la subvention directe à la production au Canada était répercutée par une hausse correspondante du prix de soutien. Finalement, seules les deux dernières années font exception alors que le réajustement à la hausse des prix à la production au Canada semble s'être reflété intégralement dans les prix à la consommation. À l'inverse, les prix à la consommation des produits laitiers en France et aux États-Unis suivaient la baisse observée des prix à la production.

En conséquence, bien que les prix à la production soient plus stables et plus élevés au Canada que dans les autres pays, cela ne signifie pas pour autant que les prix à la consommation soient défavorables aux consommateurs de ce pays. Bien au contraire, c'est dans les deux pays qui convergent vers la déréglementation, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, que les prix à la consommation ont évolué le plus défavorablement pour les consommateurs de produits laitiers.

3.3 MARGE AGRÉGÉE DE LA TRANSFORMATION LAITIÈRE ET DE LA DISTRIBUTION

L'analyse de l'évolution du secteur de la transformation laitière et de sa performance relative dans les divers pays est difficile à réaliser à cause du manque de données et d'information. 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. Pour ce faire, on peut comparer l'évolution des deux indices de prix (à la consommation et à la production) (Figure 3.5). Une évolution positive 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. À l'opposé, une diminution de la marge signifie que l'indice des prix à la production a augmenté plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Il faut noter cependant qu'en l'absence de données sur l'évolution de la productivité globale de la production, de la transformation ou de la distribution, une telle analyse ne permet pas de conclure quant à l'évolution des taux de profit de chacun des paliers de la filière laitière.

Figure 3.5
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 (indice 100 = 1981), par pays, 1981 à 2006



Sources : Voir Figure 3.1 et Figure 3.4.

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, Canada et France, sont aussi ceux où la marge agrégée de la transformation et de la distribution a le moins augmenté sur l'ensemble de la période. En ce qui concerne la France, il faut aussi noter que la baisse des prix à la production depuis 2002 n'a été que très partiellement transmise au consommateur et, de fait, a plutôt permis une augmentation marquée de la marge agrégée de la transformation et de la distribution, augmentation sans précédent pour la France depuis 1981. Pendant ce temps au Canada, cette même marge est à peu près constante depuis le milieu des années 1990.

Aux États-Unis, l'indice des prix à la production a considérablement diminué sur l'ensemble de la période 1981-2006. L'indice des prix à la consommation a également diminué mais de façon beaucoup moins prononcée. Cela signifie que la baisse du niveau des prix à la production qu'ont absorbée les producteurs n'a pas été transmise entièrement aux consommateurs et que, parallèlement, il semble que ce soit les transformateurs et/ou les distributeurs qui en aient bénéficié. De plus, la volatilité des prix à la production depuis le milieu des années 1990 se transmet aussi dans une certaine volatilité de la marge de la transformation et de la distribution, mais surtout dans une augmentation marquée de cette dernière entre 1995 et 2002.

Cette volatilité de la marge se retrouve aussi en Nouvelle-Zélande, sur l'ensemble de la période, et en Australie, depuis le milieu des années 1990, alors que le processus de démantèlement du système de régulation du secteur laitier s'accroît. Dans ce dernier pays, cela coïncide aussi avec une explosion de la marge de la transformation et de la distribution, laquelle est multipliée par quatre entre 1995 et 1999.

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

Au total, la déréglementation comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, ou la baisse des prix de soutien comme dans l'Union européenne et aux États-Unis, ne représente aucune garantie d'une baisse des prix au consommateur. Une telle situation semble plutôt donner, pratiquement à chaque fois, l'occasion aux intermédiaires qui détiennent le plus de pouvoir de marché, soit les secteurs de la transformation laitière et de la distribution, d'augmenter leurs marges.

3.4 COÛTS BUDGÉTAIRES AUX GOUVERNEMENTS

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 agricoles³. 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,

³ Par exemple, pour l'Union européenne, l'essentiel des paiements ainsi comptabilisés pour l'année 2002 se rapportent à des paiements basés sur l'utilisation d'intrants qui relèvent en bonne partie de programmes nationaux non expliqués dans la base de données.

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 discutables⁴.

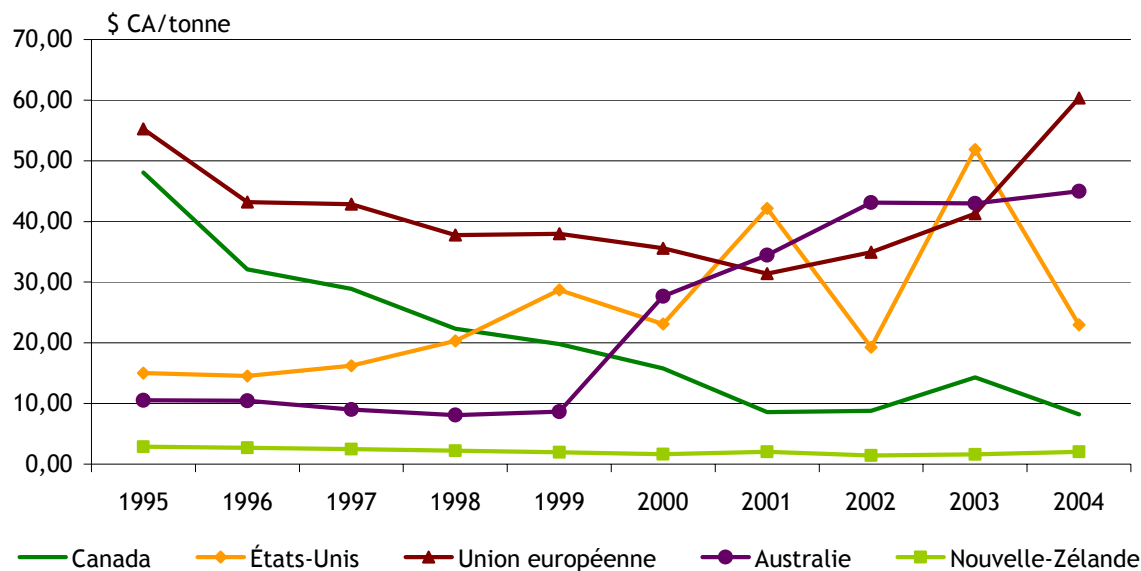
Une telle façon de faire laisse cependant une part importante des dépenses budgétaires au secteur laitier non couvertes. En effet, pour ce qui est des subventions aux exportations, elles sont comptabilisées par l'OCDE dans la rubrique sur le soutien des prix de marché et plus spécifiquement dans la sous-catégorie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

Pour le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, il n'y a aucune utilisation de subventions aux exportations en provenance de fonds publics. En fait, de par son système de régulation qui fixe le niveau de contingentement de la production au niveau des besoins du marché intérieur en matière grasse du lait, le Canada contribue très peu à l'offre de produits laitiers sur le marché international et cette offre est prévisible. Quant à la Nouvelle-Zélande et l'Australie, la croissance de leur production est destinée pour l'essentiel à l'exportation sur le marché international, mais selon une logique de capacité concurrentielle de leur filière laitière, et non pas de capacité de payer du trésor public.

En conséquence, la Figure 3.6 comptabilise la somme des données budgétaires provenant de la base de données de l'OCDE et des subventions aux exportations de l'Union européenne et des États-Unis.

⁴ À ce sujet, voir l'article de Doyon, Gouin et Paillat (2002) et les échanges qui s'en sont suivis avec l'OCDE (Tangermann 2003; et Doyon et Gouin 2003).

Figure 3.6
Évolution des paiements directs aux producteurs laitiers et des subventions à l'exportation, par pays, 1995 à 2004



Sources : OCDE, Base de données ESP; USDA, FAS Export Assistance; FEOGA, Rapport financier.

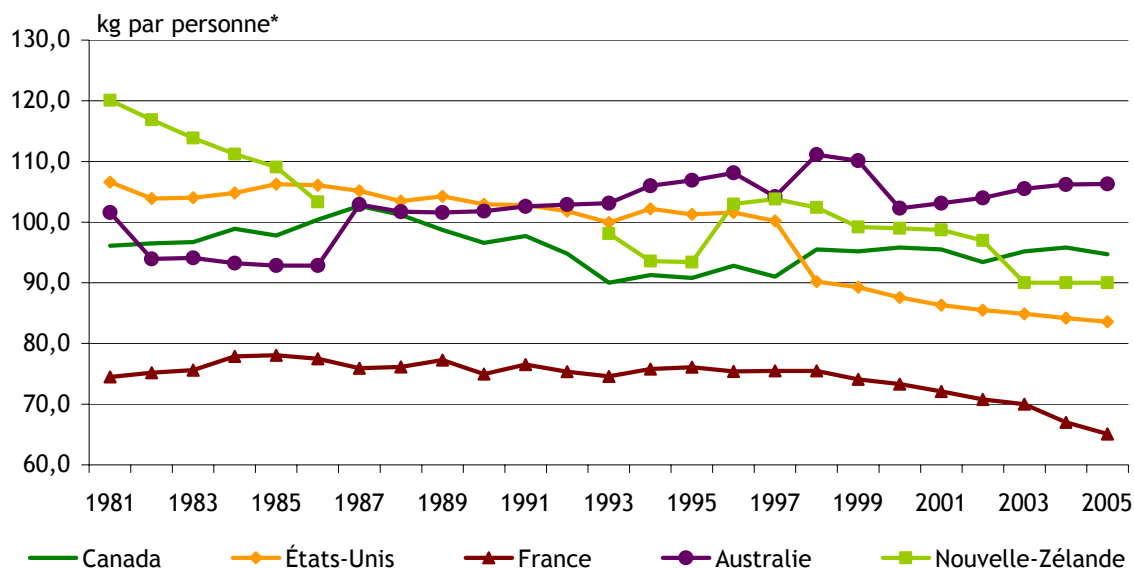
On y constate que les coûts budgétaires par tonne de lait produit sont parfaitement contrôlés et très faibles en Nouvelle-Zélande. Un tel résultat n'est pas surprenant, la Nouvelle-Zélande n'ayant à toute fin pratique plus aucun programme de soutien à son secteur agricole. Par contre, bien que ce soit au Canada que les revenus des producteurs laitiers soient les mieux protégés, les coûts budgétaires du système de régulation laitier y 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 et liée à la mise en place de la réforme. Elle est payée en fait par une taxe à la consommation de 11 ¢AU/litre dont la disparition est programmée pour 2010.

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 intérieur, l'un et l'autre étant liés. Ces paiements directs ont commencé à s'appliquer dans l'Union européenne en 2004, conduisant à une forte croissance du coût budgétaire de la politique laitière qui avait pourtant sensiblement diminué entre 1995 et 2002. Et les données disponibles ne permettent pas de saisir le plein effet de cette nouvelle orientation puisque les paiements directs ont triplé de 2004 à 2006. Pour les États-Unis, les coûts budgétaires incluant les subventions aux exportations ont été généralement en croissance depuis 1996 et montrent une grande volatilité depuis 2000. De fait, de par la mécanique du programme de soutien des revenus, le niveau du soutien depuis 2001 varie en fonction de l'évolution des prix à la production dont on a pu observer précédemment la volatilité croissante.

3.5 NIVEAU DE CONSOMMATION DES PRODUITS LAITIERS

Une des critiques adressées à l'endroit du système de gestion de l'offre est qu'il y aurait un effet à la baisse sur le niveau de consommation des produits laitiers (Boyer et Charlebois 2007). Cette critique ne résiste pas à l'analyse lorsque l'on examine les données sur l'évolution de la consommation des principaux produits laitiers (lait liquide, beurre et fromage) dans les pays étudiés (cf. Figure 3.7, Figure 3.8 et Figure 3.9). C'est en Nouvelle-Zélande, pays par excellence de la déréglementation de l'agriculture, où le niveau de consommation du lait liquide et du beurre a le plus diminué. Quant au fromage, c'est même le seul pays où la consommation a diminué.

Figure 3.7
Évolution de la consommation per capita de lait liquide, par pays, 1981 à 2005¹

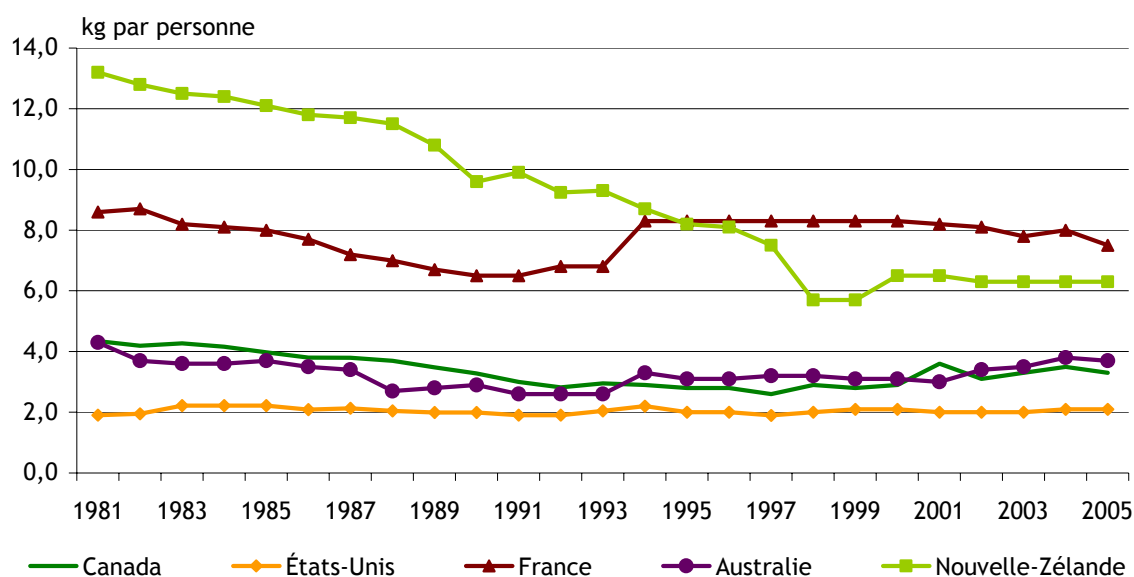


¹ : Entre 1997 et 1998, il semble y avoir eu des changements dans la méthodologie de collecte des données, notamment pour les États-Unis et l'Australie. Les écarts plus importants sont donc à analyser avec précaution.

* : Avant 1994, en litre par personne.

Sources : ASL 2006; Fédération internationale de laiteries; CNIEL.

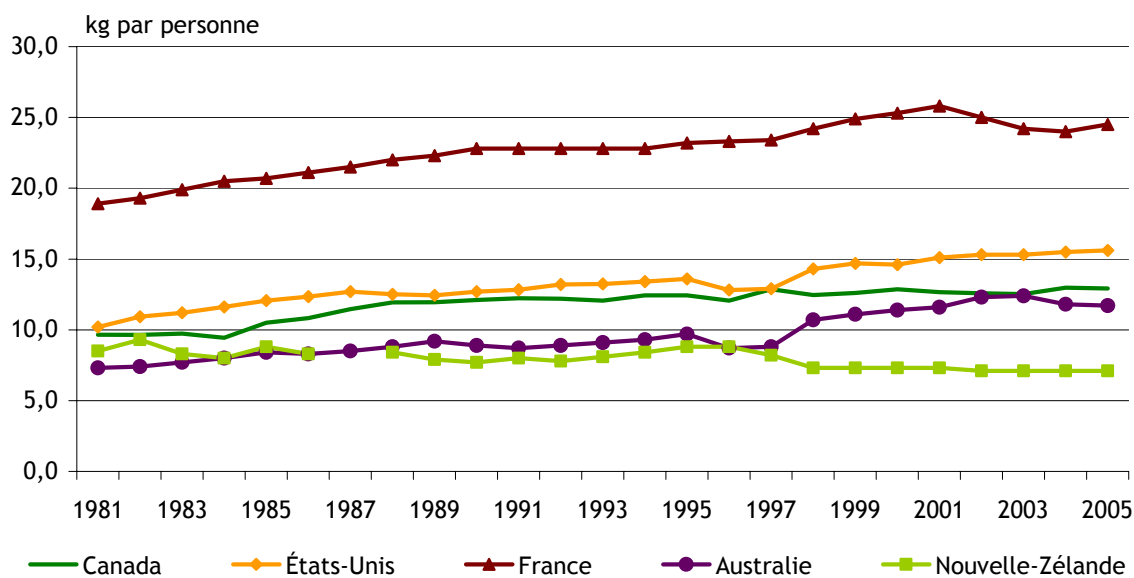
Figure 3.8
Évolution de la consommation per capita de beurre, par pays, 1981 à 2005¹



¹ : Entre 1993 et 1994 pour la France et entre 1997 et 1998 pour la Nouvelle-Zélande, il semble y avoir eu des changements dans la méthodologie de collecte des données. Les écarts plus importants sont donc à analyser avec précaution.

Sources : ASL 2006; Fédération internationale de laiteries.

Figure 3.9
Évolution de la consommation per capita de fromage, par pays, 1981 à 2005



Sources : Statistique Canada, CANSIM 002-0011; ASL 2006; Fédération internationale de laiteries.

Si l'on examine les données produit par produit, les conclusions à en tirer quant à l'impact d'un système de régulation ou l'autre sur le niveau de consommation ne sont pas plus évidentes. En ce qui concerne le lait liquide, la consommation per capita a augmenté dans un seul pays, l'Australie, et pour les autres, c'est au Canada qu'elle a le moins diminué. Pour ce qui est du beurre, bien que les niveaux de consommation soient différents d'un pays à l'autre, plus élevés en France et en Nouvelle-Zélande, plus faibles aux États-Unis et mitoyens au Canada et en Australie, ils sont maintenant relativement stables partout. Quant à la consommation de fromage per capita, elle est nettement la plus élevée en France et la plus faible en Nouvelle-Zélande et elle est légèrement croissante partout, sauf en Nouvelle-Zélande comme nous l'avons déjà souligné.

À la lumière de ces données, on peut facilement constater qu'on ne peut établir aucun lien causal entre les niveaux de consommation des produits laitiers et le système de régulation en vigueur dans le secteur laitier. L'affirmation selon laquelle le système de gestion de l'offre a un effet négatif sur la consommation de produits laitiers n'est donc pas fondée.

4. CONCLUSION

La performance des filières laitières soumises à la gestion de l'offre par contingentement de la production (Canada et France) 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 par personne des produits laitiers. Et même plus, le système de régulation de la filière laitière au Canada se traduit par des coûts aux contribuables 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.

De plus, la déréglementation totale du secteur laitier, comme en Nouvelle-Zélande et en Australie, ou partielle comme aux États-Unis, semble conduire systématiquement à une augmentation de la marge des intermédiaires qui détiennent le plus de pouvoir de marché, soit les secteurs de la transformation laitière ou de la distribution. Même dans une économie laitière qui reste sous gestion de l'offre, mais où les prix de soutien ont été diminués, comme en France, là aussi les intermédiaires ont pu soudainement augmenter leur marge après des années de stabilité de celle-ci.

Au final, on peut s'interroger sur les motivations d'une éventuelle remise en question du système de gestion de l'offre au Canada. Il apparaît évident que la déréglementation du secteur laitier canadien ne représenterait aucune garantie d'un bénéfice quelconque pour le consommateur. Il est plutôt vraisemblable qu'une telle déréglementation aurait par contre un impact défavorable tant au niveau des prix à la production que des revenus des producteurs laitiers canadiens. De plus, il est fort plausible que des programmes alternatifs de soutien du secteur devraient être mis sur pied, à l'image des programmes de soutien des revenus en vigueur dans le reste de l'agriculture canadienne, entraînant une hausse appréciable des coûts budgétaires. Finalement, le système de gestion de l'offre dans l'industrie laitière tel qu'il est pratiqué au Canada ne contribue que marginalement à l'offre mondiale de produits laitiers et donc au déséquilibre persistant sur ce marché, notamment provoqué par les subventions aux exportations à l'œuvre dans d'autres économies laitières.

À l'opposé, il protège les consommateurs canadiens contre les variations de prix sur le marché international, variations qui peuvent parfois être très brutales. La situation actuelle du marché international des produits laitiers illustre de manière éloquente l'instabilité de prix qui le caractérise. En moins d'un an, le prix international de la poudre de lait s'est multiplié par près de 2,5 passant d'un peu plus de 2000 \$US/t à plus de 5000 \$US/t entre août 2006 et juillet 2007⁵. Les consommateurs de certains pays,

⁵ Cette augmentation fulgurante des prix est la résultante de variations de production relativement petites dans l'Union européenne et en Australie. Toutefois, comme le marché international est un marché résiduel

dépendants du marché international pour leur approvisionnement, font bien évidemment les frais de telles fluctuations de prix. Ce n'est pas le cas des consommateurs canadiens.

En conséquence, la gestion de l'offre dans le secteur laitier est un mode de régulation qui apparaît toujours pertinent, à tout le moins dans le contexte canadien et de la façon dont il est appliqué. Si ce n'est pour le bénéfice du producteur ou du consommateur, on doit se demander au bénéfice de qui pourrait-on justifier un éventuel démantèlement de la gestion de l'offre.

qui représente une très petite fraction de la production laitière mondiale et de la consommation de produits laitiers, ces petites variations à l'échelle d'un pays représentent des quantités importantes à l'échelle du marché international.

BIBLIOGRAPHIE

- BOYER, M. et S. CHARLEBOIS (2007). *La gestion de l'offre des produits agricoles : un système coûteux pour les consommateurs*, Les Notes économiques, Institut économique de Montréal, 4 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003). « La réforme de la PAC », *Newsletter, Édition spéciale*, juillet 2003, Direction générale de l'agriculture, Bruxelles, 8 p.
- DOYON, M., D.M. GOUIN et N. PAILLAT (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 D.M. GOUIN (2003). « Le concept d'ESP, une analyse qui doit demeurer critique », In : *Économie rurale*, juillet-août 2003, no 276, pp. 72-73.
- EDWARDS, G. (2003). « The story of deregulation in the dairy industry », In : *The Australian Journal of Agriculture and Resource Economics*, vol. 47 no 1, pp. 75-98.
- FONTERRA (2004). *New Zealand's Multinational Dairy Company*, <http://www.fonterra.com/default.jsp>.
- GOUIN, D.M. et N. JEAN (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.
- MAF (2003). « Dairy », In : *Situation and Outlook for the New Zealand Agriculture and Forestry 2003*, Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington.
- MANCHESTER, A.C. et D.P. BLAYNEY (2001). *Milk Pricing in the United States*, Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, USDA, Agriculture Information Bulletin no 761, 20 p.
- OCDE (2001). *Réforme des politiques agricoles des pays : il faut aller plus loin*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/19/2732530.pdf>, consulté en mai 2004.
- TANGERMANN, S. (2003). « À propos du concept d'ESP : commentaires », In : *Économie rurale*, juillet-août 2003, no 276, pp. 69-72.
- USDA (2004a). *Dairy Programs, Farm and Commodity Policy: Program Provisions*, Economic Research Service, <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/>, consulté en février 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 en avril 2004, 7 p.