



Examen de la politique agricole de la Nouvelle-Zélande

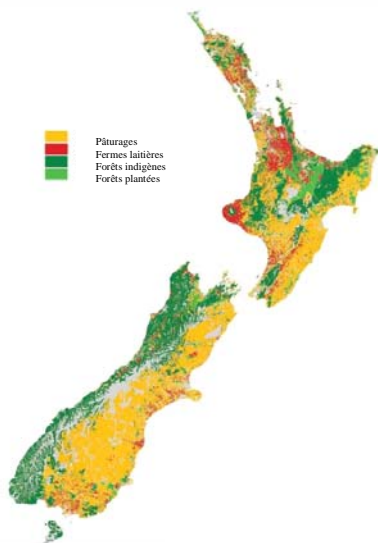
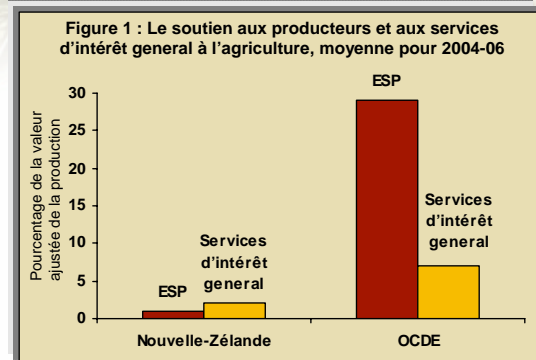
Vol. 3, No. 3

Série : Note d'information sur les pays qui présentent un intérêt pour le Canada.
La présente note repose sur une analyse tirée de plusieurs sources, qui sont énumérées à la page 4.



Contexte de la réforme des politiques

En 1984, la Nouvelle-Zélande a procédé à une importante réforme de ses politiques afin de corriger de graves déséquilibres macro-économiques et budgétaires. Le soutien accordé aux producteurs agricoles néo-zélandais est passé rapidement de 30 % à environ 2 % de la valeur de la production et demeure le plus faible chez les économies de l'OCDE depuis.



Source : NZMAF, 2006.

Après une transition difficile, l'élimination des subventions s'est finalement traduite par une économie rurale plus diversifiée et plus compétitive en Nouvelle-Zélande : la productivité totale des facteurs a progressé d'à peu près 2,5 % par année depuis 1984, comparativement à environ 1,5 % avant la réforme.

Cet examen porte sur la politique agricole d'aujourd'hui et la façon dont la Nouvelle-Zélande soutient son secteur agricole sans recourir aux subventions. Il décrit la politique que la Nouvelle-Zélande applique pour soutenir les agriculteurs aux prises avec des facteurs défavorables comme les catastrophes climatiques. Il décrit aussi la stratégie néo-zélandaise de promotion de la compétitivité sur les marchés mondiaux.

Gestion des événements défavorables

La politique actuelle du gouvernement néo-zélandais à l'égard des événements défavorables est définie dans le *Readiness & Recovery Plan for Natural & Climatic Disasters in Rural Areas* (Plan de préparation et de rétablissement en cas de catastrophes naturelles et climatiques dans les régions rurales), mais ce plan sera bientôt remplacé par le *On-farm Adverse Events Recovery Framework* (Cadre de rétablissement en cas d'événements défavorables à la ferme). Ces programmes visent à favoriser une vision commune des rôles que doivent jouer le gouvernement central, les administrations locales et le secteur primaire avant et après un événement défavorable. Ces événements incluent les inondations, les tempêtes, les

sécheresses, les explosions volcaniques et les séismes. L'expression « à la ferme » s'entend des exploitations agricoles, horticoles, viticoles et forestières commerciales.

Quatre critères doivent actuellement être remplis pour que le gouvernement procure de l'aide au rétablissement à la ferme :

- 1) événement rare et extrême;
- 2) événement ayant des conséquences économiques importantes pour la région;
- 3) événement ne pouvant être maîtrisé par la collectivité;
- 4) événement nécessitant une aide publique au rétablissement.

Les événements défavorables sont classés en trois grandes catégories, selon leur gravité : les événements mineurs localisés, les événements d'envergure régionale et les événements d'envergure nationale.

Événements mineurs localisés. Les citoyens ruraux sont incités à prévoir les risques de catastrophes naturelles et climatiques extrêmes dans leur collectivité. Ils doivent élaborer des stratégies pour protéger leurs familles, leurs entreprises et leur communauté contre ces risques. Les autorités recommandent de constituer des réserves d'argent, de denrées et d'aliments pour animaux, d'actualiser leurs polices d'assurances, de construire les édifices ailleurs que dans les régions à risques élevés et de maintenir le cheptel en bon état.

Les particuliers peuvent aussi obtenir des allègements fiscaux si le bétail de leur exploitation agricole doit être vendu. L'*Adverse Event Income Equalization Scheme* (paiement de péréquation du revenu en cas d'événements défavorables) est un régime volontaire qui permet aux agriculteurs de réduire leur fardeau fiscal en reportant leur revenu sur des années futures.

Événements d'envergure régionale. Parfois, des catastrophes naturelles influent sur l'ensemble des collectivités rurales d'une région. On s'attend à ce que des organismes communautaires et régionaux organisent des secours. Le gouvernement central peut accorder une aide restreinte, par exemple sous forme d'aide à la main-d'œuvre, d'allocations de subsistance

pour les familles et d'un appui financier aux efforts des organisations régionales.

Événements d'envergure nationale.

Lorsqu'une catastrophe naturelle a un effet ravageur sur l'économie nationale, le gouvernement central peut appuyer les efforts des organisations communautaires locales et régionales. Ce soutien peut être accordé pendant et après la catastrophe.

Les communautés sont encouragées à établir des liens avec les principaux organismes de secours, à désigner les dirigeants qui représenteront leurs intérêts en situation d'urgence et à être prêtes à gérer les événements avant, pendant et après leur occurrence en élaborant des plans d'intervention locaux, en montrant aux gens comment mettre ces plans en œuvre, et en se renseignant sur les critères d'admissibilité à l'aide gouvernementale et sur la marche à suivre pour obtenir une telle aide.

La Nouvelle-Zélande songe en ce moment à définir de nouveaux critères pour ce qui est de l'intervention gouvernementale. La nouvelle approche comporte quatre éléments.

- 1) Un cadre qui permettrait une évaluation générale de l'événement défavorable. À cette fin, trois champs et cinq critères sont définis. Ces critères permettraient de classer l'événement sur une échelle de 3 points : de faible envergure, d'envergure moyenne et de grande envergure.
- 2) Une approche qui permettrait au gouvernement de réagir en fonction de l'ampleur de l'événement. On propose que pour les événements de faible envergure, le gouvernement ne donne pas d'autre aide supplémentaire à la ferme (autre que les mesures de rétablissement générales qui s'appliquent déjà).

Dans le cas d'un événement d'envergure moyenne, le gouvernement choisirait parmi les mesures de rétablissement d'urgence celles qu'il juge appropriées pour l'événement (une mesure ou une combinaison de mesures pourrait être appropriée). Les mesures de rétablissement générales continueraient de s'appliquer.

Pour un événement de grande envergure, le gouvernement choisirait parmi les mesures de rétablissement d'urgence et, après examen, parmi les mesures de rétablissement spéciales. Les mesures de rétablissement générales continueraient de s'appliquer.

- 3) Équilibre entre le rôle du gouvernement et celui du producteur primaire. Les critères choisis devraient refléter l'importance de l'atténuation des risques avant l'événement. Il importe de maintenir l'équilibre des responsabilités entre le gouvernement et les communautés. En plus de servir de guide au gouvernement dans ses interventions, les critères refléteraient le rôle des producteurs primaires dans la gestion des événements défavorables.
- 4) Souplesse en ce qui concerne l'intervention gouvernementale. Les critères devraient continuer de servir de guide dans la prise de décisions parce que la décision du gouvernement d'intervenir dépend d'un ensemble complexe de conditions.

Calendrier des prochains travaux en Nouvelle-Zélande

En août 2006, un groupe de travail composé de membres du gouvernement et de l'industrie a recommandé l'élaboration d'un plan d'action visant à atténuer les pressions exercées sur l'environnement et les ressources naturelles, tout en développant de nouveaux produits et procédés et en pénétrant de nouveaux marchés. Trois priorités ont été établies pour favoriser la croissance économique : transformation de l'économie et accroissement de la productivité, nouveaux produits à marge bénéficiaire élevée et nouveaux marchés. D'après l'expérience passée et selon un sondage sur les perspectives futures, on a jugé que les approches défensives qui préconisent le cours normal des affaires présentaient des risques élevés parce qu'elles favorisent le sous-rendement et la complaisance.

Au cours des vingt dernières années, plusieurs entreprises néo-zélandaises de classe mondiale ont percé dans la foulée des réformes majeures que le pays a entreprises (p. ex., Fonterra, Zespri, l'industrie vinicole, Greenshell Mussels et

Whitestone Cheese). Forts de ces succès, les dirigeants du secteur agricole s'emploient à accroître le nombre de ces cas de réussite. Pour ce faire, ils cherchent à déterminer les ingrédients clés et qui permettraient à un autre leader mondial d'émerger du secteur et les conditions à mettre en place à cette fin.

Les travaux préparatoires en vue de l'élaboration du nouveau plan d'action ont permis de cerner les marchés qui croissaient le plus rapidement dans le monde – sur le plan de la géographie et des produits eux-mêmes. Beaucoup d'attention a été portée aux marchés qui présentaient le plus gros potentiel de croissance et de rentabilité (encore là sur le plan géographique et sur le plan des produits) et sur lesquels les efforts devaient porter. Cet exercice a permis de prioriser les marchés en fonction de la demande. À partir de là, des évaluations plus ciblées du genre FFPM ont été faites, qui ont porté plus précisément sur les entreprises repères dans chaque marché ciblé. Ainsi, les principaux clients éventuels, les secteurs en demande et les principaux concurrents ont été cernés.

Sur le plan de l'offre, une analyse des principales entreprises mondiales dans les différents marchés a aussi été faite. L'attention a été centrée / sur les activités clés en mains qui pourraient aider les entreprises et les industries agroalimentaires néo-zélandaises à se positionner pour l'avenir. Le gouvernement est perçu comme ayant essentiellement un rôle de facilitateur, et peu d'attention est accordée aux transferts financiers. Très peu de cas a été fait des fermettes et des fermes d'agrément parce que l'analyse laissait entendre que leur contribution à l'emploi, aux communautés et à l'économie en milieu rural était minime.

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Environnement naturel favorable à la production pastorale et marine • Statut de secteur exempt de maladie • Systèmes de biosécurité efficaces • Possibilité de production étalée sur toute l'année • Bonne réputation à l'échelle internationale (mais sensibilisation limitée) • Capacité scientifique bien développée • Tradition et culture d'innovation • Superficie restreinte favorable au réseautage et au partage de l'information • Gestion durable des ressources primaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Éloignement des marchés • Faible présence sur les marchés • Compréhension limitée des préférences des consommateurs et des conditions commerciales dans les marchés émergents • Faibles niveaux de R-D dans le secteur privé • Faibles niveaux d'intensité en capital • Peu d'entreprises néo-zélandaises de taille moyenne cherchent à croître au moyen des exportations • Offre de compétences présentant des lacunes • Mauvaise application des protections des propriétés intellectuelles • Tendance à la « vente sans pression » et au gâchage des prix dans les nouveaux marchés.
Possibilités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Croissance soutenue du revenu en Asie • Croissance mondiale des services de restauration • Possibilité de lier la fine cuisine à l'industrie touristique néo-zélandaise en pleine croissance et ainsi faire mieux connaître à l'échelle internationale le secteur • Baby-boomers nantis, soucieux de leur santé • Intégration économique accrue avec l'Australie • Population asiatique croissante en Nouvelle-Zélande • Libéralisation du commerce en cours • Solutions scientifiques créant des aliments « supérieurs » • Capacité d'accroissement de la productivité par une plus grande utilisation des compétences et des techniques disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité décroissante des ressources en terres, en eau et en poissons sauvages • Regroupement des chaînes de vente au détail mondiales menant à des négociations inégales et à des marges bénéficiaires moins grandes dans les marchés d'exportation • Regroupement des entreprises mondiales de fabrication d'aliments, restreignant la Nouvelle-Zélande à un rôle de simple succursale • Production et qualité croissantes en Chine et en Amérique du Sud • Les flux accrus des biens et des personnes élèvent les risques de parasites et de maladie • Les normes sans cesse plus élevées applicables aux résidus et les demandes de traçabilité font monter les coûts des approvisionnements • Changement climatique mondial

Source: New Zealand Food and Beverage Taskforce (2006).

L'attention a porté davantage sur les moyens à prendre pour favoriser l'éclosion d'entreprises gagnantes et leur permettre de prospérer, que sur l'aide à accorder aux entreprises et aux secteurs qui ont du mal à soutenir la concurrence et à survivre. Dans l'analyse de type FFPM faite par la Nouvelle-Zélande, les entreprises chefs de file, et non pas les pays, sont utilisées comme repères. Les responsables de l'analyse ont compris que la santé d'une industrie était déterminée par les entreprises la constituant.

Relever les défis

Dans chaque marché, il est difficile de choisir entre l'approche « producteurs à faibles coûts » et l'approche « stratégie de marque », avec les services d'appui et à valeur ajoutée qu'elles comportent. Les défis consistent à pénétrer les marchés naissants, à gagner du terrain sur le marché en essor des aliments fonctionnels et à déterminer les ressources à affecter en fonction des

débouchés qui s'offrent sur les marchés et des besoins des producteurs d'aliments et de boissons. Il est essentiel que le gouvernement et tous les intervenants de la chaîne de valeur conjuguent leurs efforts.

Une approche « *NZ Inc: Smart Food, Cool Beverage* » a été adoptée parce qu'elle semblait la meilleure à prendre pour avoir un secteur vigoureux et rentable. Les chefs de file du secteur reconnaissent qu'il y a plusieurs façons de réussir – ceux qui ont remporté du succès n'ont pas tous utilisé la même approche ni la même stratégie. Le travail se poursuit entre les divers intervenants en vue d'élaborer les outils, les stratégies de commercialisation, les technologies et les structures de gestion grâce auxquels le secteur agroalimentaire néo-zélandais sera en mesure de relever les défis et de partager les coûts et les risques.

L'expérience néo-zélandaise – l'amorce du mouvement

Le secteur agroalimentaire de la Nouvelle-Zélande prospère avec le niveau de soutien le plus bas des pays de l'OCDE. Il n'est nullement question d'un rétablissement du soutien gouvernemental généralisé d'antan.

La Nouvelle-Zélande aide le secteur agricole à composer avec les événements défavorables qui échappent au contrôle des producteurs. Toutefois, le soutien gouvernemental accordé à cette fin est dosé selon la gravité de l'événement.

Lorsqu'elle a évalué la concurrence, la Nouvelle-Zélande a constaté qu'il était plus utile d'utiliser comme repères les entreprises chefs de file que les pays chefs de file parce que c'est au niveau des entreprises que la concurrence se joue. Le secteur examine les entreprises prospères afin d'établir des pratiques exemplaires et des rendements repères. Il considère ces entreprises comme des concurrents, des clients, des investisseurs et des partenaires éventuels dans ses plans pour l'avenir.

L'agriculture et l'économie rurale néo-zélandaises sont maintenant plus diversifiées, plus souples et plus en mesure de combler les besoins de la société et des consommateurs au pays et à l'étranger au fil de leur évolution.

Sources

Lattimore, R., 2006, Farm subsidy reform dividends, document présenté au North American Agri-Food Market Integration Consortium, Calgary, Alberta, juin.

New Zealand Food and Beverage Taskforce, 2006, Smart Food, Cool Beverage: New Zealand's Future in the Food and Beverage Sector, Wellington, août.

New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry (NZMAF), 2006, Agriculture in New Zealand: Past, Present, Future, ABARE publishing, Canberra.

_, 2006, MAF Statement of Intent 2006/09, Wellington.

_, 2006, Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry, Wellington.

_, 2005, Contribution of the Land-based Primary Industries to New Zealand's Economic Growth.

_, 2005, Briefing for Incoming Ministers, Wellington.

OCDE, 2007, Politiques agricoles des pays de l'OCDE, Paris.

Pour plus de renseignements concernant le présent document, communiquer avec :

M. Brad Gilmour (gilmourb@agr.gc.ca, 613-759-7404),

M. Rajendra Gurung (gurungr@agr.gc.ca, 613-694-2451).

Pour plus de renseignements concernant la présente série, communiquer avec :

M. Cameron Short, directeur, Division de l'analyse des politiques (shortc@agr.gc.ca, 613-759-7426)

October 2007

Projet n° 07-050-b