



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

LA RÉGULATION LAITIÈRE FACE À LA VOLATILITÉ DES MARCHÉS - ÉTATS-UNIS, NOUVELLE-ZÉLANDE, CANADA, FRANCE, SUISSE

Daniel-Mercier Gouin et Jean-Christophe Kroll

Société française d'économie rurale | « **Économie rurale** »

2018/2 n° 364 | pages 13 à 30

ISSN 0013-0559

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2018-2-page-13.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Société française d'économie rurale.

© Société française d'économie rurale. Tous droits réservés pour tous pays.



La régulation laitière face à la volatilité des marchés – États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse

*Dairy regulation in a context of market volatility—United States, New Zealand,
Canada, France, and Switzerland*

Daniel-Mercier Gouin et Jean-Christophe Kroll



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5488>

DOI : 10.4000/economierurale.5488

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 14 juin 2018

Pagination : 13-30

ISSN : 0013-0559

Distribution électronique Cairn



CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

Référence électronique

Daniel-Mercier Gouin et Jean-Christophe Kroll, « La régulation laitière face à la volatilité des
marchés – États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse », *Économie rurale* [En ligne],
364 | Avril-juin 2018, mis en ligne le 14 juin 2020, consulté le 05 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5488> ; DOI : 10.4000/economierurale.5488

La régulation laitière face à la volatilité des marchés – États-Unis, Nouvelle-Zélande, Canada, France, Suisse

Daniel-Mercier GOUIN • Université Laval, Québec

dmgouin@eac.ulaval.ca

Jean-Christophe KROLL • AgroSup Dijon, UMR CESAER, Dijon

L'objectif de cet article consiste, dans un contexte de volatilité accrue des prix des produits laitiers, à documenter et comparer la logique des systèmes de régulation mis en œuvre dans divers pays afin de gérer cette volatilité. Cinq pays font l'objet de l'analyse : les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada, la France et la Suisse. Les mécanismes de gestion des déséquilibres de marché sont inexistantes en Nouvelle-Zélande. Au Canada, la notion de déséquilibre de marché ne peut exister tant que le système de gestion de l'offre reste en place. Mais ce système de régulation isole l'industrie canadienne du reste du commerce mondial et la contraint à se développer sur la seule base du marché domestique. Aux États-Unis, l'intervention sur le marché en cas de baisse des marges est définie de telle sorte que son impact sur un rééquilibrage du marché risque d'être très limité. Par contre, le programme de paiements contra-cycliques pourra protéger le revenu des producteurs. En France, la gestion du marché par les quotas a été progressivement démantelée pour être remplacée par une contractualisation entre producteurs et laiteries. Les mécanismes de gestion de déséquilibre des marchés ne sont pas vraiment définis dans les textes de l'Organisation commune des marchés, laissant planer une forte incertitude quant à la capacité du système d'apporter une protection des revenus aux producteurs laitiers. En Suisse, la gestion des déséquilibres relève de l'interprofession, sans que cette dernière n'ait vraiment réussi à être efficace en la matière.

MOTS-CLÉS : politique laitière, prix à la production, régulation

Dairy regulation in a context of market volatility—United States, New Zealand, Canada, France, and Switzerland

This article, in a context of increased price volatility, documents and compares the logic of the regulation system of various countries in managing this volatility. Five countries have been selected: the United States, New Zealand, Canada, France, and Switzerland. These mechanisms are non-existent in New Zealand. In Canada, the supply management system prevents the appearance of market imbalance. But this regulatory system isolates Canadian industry from the rest of world trade and forces it to develop on the sole basis of the domestic market. In the United States, intervention in the market in the event of a decline in margins is defined in such a way that its impact on a rebalancing of the market is likely to be very limited. On the other hand, the counter-cyclical payments program will protect producers' income. In France, the quota system was progressively dismantled. It was replaced by a contractualization policy between producers and processors. The mechanisms for managing market imbalances are not really defined in the texts of the Common Market Organization for agricultural markets. In Switzerland, the management of imbalances falls within the scope of the interprofessional organization, without the latter having really managed to be effective in this regard. (JEL: Q1, P5).

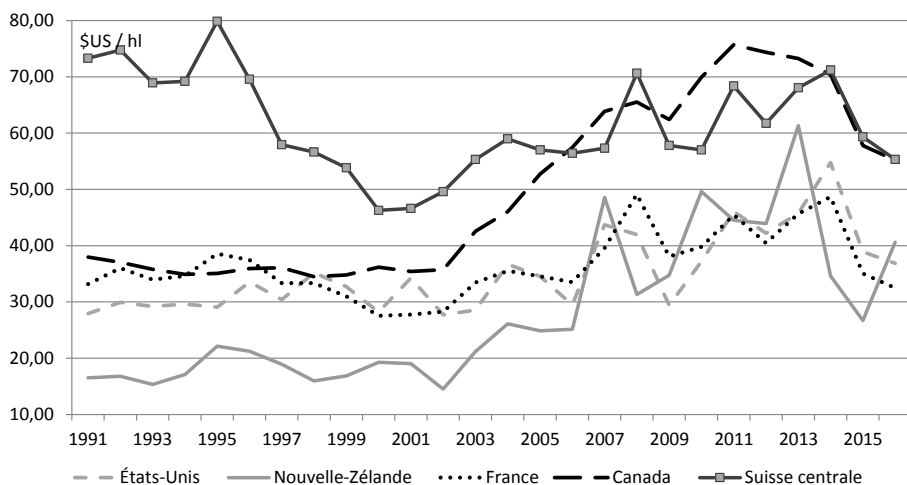
KEYWORDS: dairy policy, farm price, regulation

Les systèmes de régulation des marchés ont connu des modifications profondes au cours des années dans plusieurs économies laitières. Ces modifications se sont parfois étalées sur de nombreuses années comme aux États-Unis et en France, alors que d'autres avaient été nettement plus brutales, telle l'abolition du *New Zealand Milk Board* dans les années 1980 (Gouin et Jean, 1995) ou la fin du système de quota laitier en Suisse (Kroll *et al.*, 2010). Dans toutes ces économies laitières, la variabilité accrue des prix du lait et des intrants depuis 2007 met une pression additionnelle sur les capacités d'adaptation de ces filières, et possiblement, sur les revenus. Par ailleurs, la filière laitière canadienne présente une dynamique très contrastée, le système de régulation par gestion de l'offre ayant été à ce jour maintenu, accompagné d'outils de gestion du marché

par les *Marketing Boards* de chacune des provinces canadiennes, qui consistent en une contractualisation collective avec les acheteurs de lait (Royer, 2008). Ces cinq pays présentent ainsi une variété de situations, tant en matière de mécanismes de régulation du marché que d'organisation de la contractualisation, dont l'observation et l'analyse peuvent être utiles à la réflexion sur la régulation laitière. Qui plus est, ces pays sont en concurrence les uns avec les autres, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et l'Union européenne sur les marchés internationaux alors que la Suisse présente un marché du fromage à haute valeur ajoutée lui aussi en concurrence sur le marché européen.

L'objectif de cet article consiste donc, dans ce contexte de volatilité des prix, à documenter les mécanismes prévus dans les systèmes de régulation de ces cinq pays

Figure 1. Évolution du prix du lait à la production dans les divers pays analysés* de 1990 à 2016 (en \$US courants)



Notes : * En Nouvelle-Zélande, le prix du lait inclut les ajustements de fin d'année payés aux producteurs, lesquels sont basés sur la profitabilité annuelle du secteur de la transformation (NZ Dairy Statistics 2013/2014). En Suisse, prix de base obtenu de 1990 à 1999, prix du lait de centrale par la suite.

Sources : NZ Dairy Statistics ; USDA quickstats ; Statistique Canada ; CNIEL ; Statistique laitière de la Suisse ; OCDE ESP base de données ; et nos calculs.

afin de gérer cette volatilité et à analyser leur cohérence.

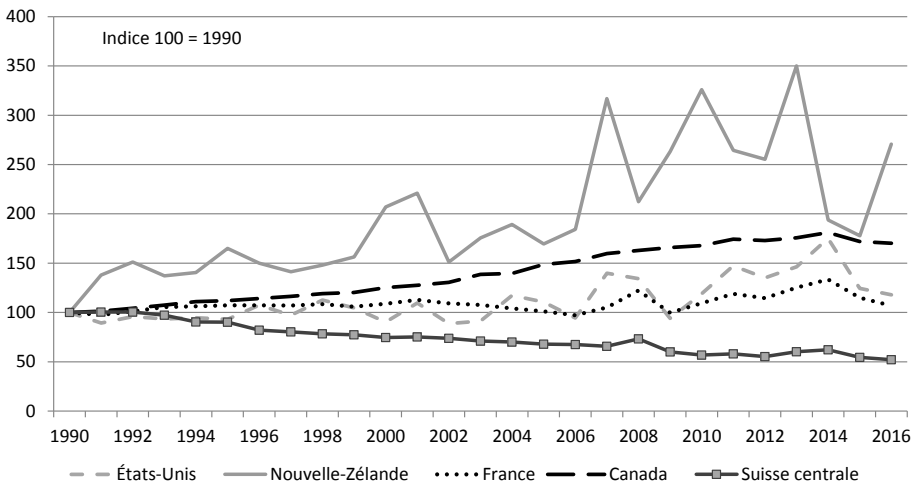
Les figures 1 et 2 permettent d'illustrer l'évolution des prix du lait à la production dans les pays analysés. La figure 1 montre qu'il y a eu convergence des prix dans les pays exportateurs, Nouvelle-Zélande, États-Unis, France alors que, malgré une baisse notable, le prix à la production en Suisse est resté nettement plus élevé, au même niveau en fin de période que le prix au Canada. Toutefois, pour la Suisse, il s'agit du prix du lait de centrale, c'est-à-dire qui exclut les fabrications fromagères à haute valeur ajoutée. Celles-ci commandent un prix à la production plus élevé, de l'ordre de 20 % à 30 % selon les années depuis 2009 (Swissmilk, 2016).

Par ailleurs, les fluctuations des prix à la production d'une année à l'autre dépendent tout aussi bien des variations du

taux de change avec le dollar américain que des fluctuations des prix du lait. Ainsi, la figure 2, qui présente l'évolution des prix à la production en monnaies nationales sur une base 100, permet de constater la stabilité du prix au Canada, l'importante diminution subie en Suisse et la variabilité croissante d'une année à l'autre depuis le début des années 2000, et encore plus depuis 2007, dans les autres pays.

Ces constats quant à l'évolution des prix étant posés, la présentation qui suit des systèmes de régulation laitière dans les cinq pays analysés permet d'en distinguer deux grandes composantes. Tout d'abord, la politique laitière peut comporter un volet de protection des revenus des agriculteurs par des mesures d'intervention spécifique des pouvoirs publics pour prévenir les chutes de prix ou en corriger l'effet sur les revenus. Ces mesures sont très

Figure 2. Évolution du prix du lait à la production dans les divers pays analysés* de 1990 à 2016 (en monnaies nationales courantes)



Notes : * En Nouvelle-Zélande, le prix du lait inclut les ajustements de fin d'année payés aux producteurs, lesquels sont basés sur la profitabilité annuelle du secteur de la transformation (NZ Dairy Statistics 2013/2014). En Suisse, prix de base obtenu de 1990 à 1999, prix du lait de centrale par la suite.

Sources : NZ Dairy Statistics ; USDA quickstats ; Statistique Canada ; CNIEL ; Statistique laitière de la Suisse ; OCDE ESP base de données ; calculs des auteurs.

différentes d'un pays à l'autre. Ensuite, les mécanismes de détermination du prix du lait au travers de la relation entre producteurs et laiteries y sont aussi très différents, mais ils permettent tout de même un équilibre, plus ou moins solide selon les cas, dans le rapport de force entre les acteurs du marché, d'autant plus solide lorsque les pouvoirs publics s'engagent pour garantir cet équilibre au profit des producteurs. Sans cet engagement, les transformateurs, en situation d'oligopsonie par rapport aux producteurs, peuvent bénéficier du déséquilibre (Royer, 2011).

Encadré. Précisions méthodologiques

La démarche méthodologique suivie consiste à présenter les mécanismes de la régulation laitière, sur la base d'une revue de la littérature sur le sujet, dans chacun des pays analysés sous deux angles : protection des revenus et détermination du prix du lait. Il s'agit, dans un premier temps, d'analyser leur capacité à gérer les déséquilibres de marché. Dans un second temps, l'analyse apporte un éclairage sur le partage, permis par les modes de fixation du prix du lait à la production, de la plus-value des produits les mieux valorisés entre les niveaux de la production et de la transformation. Pour ce faire, les modalités de l'intervention publique dans la gestion du marché laitier sont analysées afin de déterminer leur capacité à gérer les déséquilibres de marché et en amortir l'impact sur les revenus à la production. Cette intervention publique peut être basée sur une intervention sur les marchés (contrôle de l'offre, prix d'intervention, subventions aux exportations, paiements directs, etc.) et sur un encadrement institutionnel de la négociation des prix. Une grille d'analyse des outils de protection des revenus et des mécanismes de détermination des prix est ainsi construite. La cohérence de l'intervention s'apprécie en fonction de l'absence de contradiction dans la mise en œuvre des outils et des mécanismes de l'intervention quant aux objectifs visés.

La protection des revenus

1. La Nouvelle-Zélande : une politique basée sur le jeu du marché

En ce qui concerne la politique laitière, le cas de la Nouvelle-Zélande est le plus simple. Il n'existe dans ce pays aucun instrument de régulation ou de soutien au secteur laitier. La réforme économique du milieu des années 1980 a emporté à peu près tous les outils de la politique agricole (Gouin et Jean, 1995). Depuis, le secteur laitier néo-zélandais ne doit compter que sur les résultats du marché mondial pour garantir sa pérennité, environ 95 % de la production totale du pays étant exportée (Institut de l'élevage, 2010). Toutefois, le secteur laitier a bénéficié jusqu'en 2000 de la présence du *New Zealand Dairy Board*, une entreprise commerciale d'État qui bénéficiait du statut de monopole à l'exportation. Le relais a alors été pris par Fonterra, une coopérative issue de la fusion des deux plus grandes coopératives laitières du pays, contrôlant alors 95 % de la collecte laitière totale (Dana et Schoeman, 2010). Malgré cette situation dominante de Fonterra à l'exportation et son importance sur le marché mondial, force est de constater que l'entreprise n'a d'autre choix que de répercuter les soubresauts du marché international dans le prix payé au producteur, comme en fait foi la chute de plus de 40 % du prix à la production en 2014-2015 (figure 2).

2. États-Unis : une politique basée sur le soutien aux « marges »

Aux États-Unis, le soutien des prix, qui a constitué pendant longtemps le principal outil de la politique laitière, a vu son rôle diminuer au début des années 1980, pour finalement disparaître avec le dernier Farm Bill (2014-2018). Le gel puis la baisse du prix de soutien au cours des années ont conduit à une plus grande volatilité des prix à la production aux États-Unis (figure 1), volatilité contrebalancée par l'apparition

Tableau 1. Paiements nets* du DMDP pour les années 2015 et 2016, pour une couverture de marge à 8,00 \$/cwt, États-Unis

	2015			2016		
	Marge observée	Paiement net		Marge observée	Paiement net	
		200 vaches	500 vaches		200 vaches	500 vaches
Jan-Fév	7,996 \$	(0,47) \$	(0,83) \$	8,01 \$	(0,48) \$	(0,84) \$
Mars-Avr	7,504 \$	0,02 \$	(0,34) \$	7,15 \$	0,38 \$	0,01 \$
Mai-Juin	7,995 \$	(0,47) \$	(0,83) \$	5,76 \$	1,76 \$	1,40 \$
Juil-Août	7,695 \$	(0,17) \$	(0,53) \$	8,43 \$	(0,48) \$	(0,84) \$
Sept-Oct	9,082 \$	(0,48) \$	(0,84) \$	9,16 \$	(0,48) \$	(0,84) \$
Nov-Déc	9,557 \$	(0,48) \$	(0,84) \$	10,54 \$	(0,48) \$	(0,84) \$

Note : * Il s'agit du paiement brut du programme, moins la prime versée par le producteur pour bénéficier de la couverture de marge.

Sources : USDA (2017) ; compilation des auteurs.

de paiements contracycliques en 1999 (Manchester et Blayney 2001). Une nouvelle version de ce programme a été adoptée dans le dernier Farm Bill : le *Dairy Margin Protection Program* (DMPP) qui constitue le premier volet du nouveau programme laitier. La protection de base du programme vise à garantir une marge sur coût d'alimentation de 4,00 \$/cwt¹ (69 €/kl²). Le coût de cette protection de base est nul pour le producteur, en dehors de frais d'administration de 100 \$ par année. Le producteur peut choisir une couverture supplémentaire, par saut de 0,50 \$/cwt, jusqu'à un maximum de 8,00 \$/cwt (138 €/kl). Cette couverture supplémentaire est de type assurantiel en ce sens que le producteur doit s'acquitter d'une prime croissante en fonction du niveau de couverture choisi. De plus, la prime augmente pour des livraisons supérieures à un seuil de quatre millions de livres (\pm 200 vaches) (Bozic *et al.*, 2014 ; NMPPF, 2015). Le programme est géré par la *Farm Service Agency* du USDA.

Le calcul de la marge est basé sur le prix moyen du lait aux États-Unis et le

coût d'une ration laitière type composée à 49 % de maïs-grain, 24 % de foin de luzerne et 29 % de tourteau de soja (Margin Manager, 2014). La marge est déterminée par période de deux mois, débutant en janvier (janvier-février, mars-avril, etc.) (Chite *et al.*, 2014). Pour ce faire, le USDA utilise les séries statistiques pertinentes couramment disponibles et publiques. Si, pour une période donnée, le résultat est inférieur au seuil de couverture choisi par un producteur, il est automatiquement compensé pour le différentiel de marge subi.

Malgré une forte baisse du prix à la production de près de 30 % par rapport à l'année précédente, l'année 2015, la première de pleine application du programme, s'est finalement soldée par des paiements du programme limités au 0,6 % des producteurs qui avaient choisi la couverture maximale de 8,00 \$/cwt. Les paiements ont été modestes, atteignant un maximum de 0,50 \$/cwt pour la période mars-avril. Toutefois, si l'on prend en compte la prime payée au programme, les paiements nets ont été négatifs tout au long de l'année (tableau 1), sauf pour une seule période où ils ont atteint 0,02 \$/cwt pour les volumes de production sous le seuil des quatre millions de livres.

1. Cwt = cent livres de lait.

2. Un taux de change moyen sur 10 ans de 1,32 €/€ est utilisé.

Ce contexte de faible intervention, même dans une période de chute des prix, explique probablement les résultats de l'inscription au programme pour l'année 2016 (tableau 2). La part de la production totale inscrite s'est maintenue à 70 %. Toutefois, 40 % des producteurs ont choisi la couverture minimale de 4,00 \$/cwt, comparativement à 24 % en 2015. Ainsi, 61 % de la production totale est inscrite à ce plus faible niveau de couverture, contre 42 % l'année précédente. En conséquence, les niveaux supérieurs de couverture n'ont intéressé que 12 % des producteurs qui n'y ont inscrit que l'équivalent de 8 % de la production totale, un résultat en forte baisse par rapport à 2015 (31 % des producteurs et 27 % de la production totale couverte).

En 2016, à la faveur d'une baisse continue du prix du lait, le programme déclenche le versement de compensations dès mars-avril, non seulement pour le seuil de couverture à 8 \$/cwt, mais aussi, pour une première fois, pour le seuil de 7,50 \$/cwt. De plus, la période mai-juin est caractérisée par un creux du prix du lait à 14,65 \$/cwt (252 €/kl) conjugué à une augmentation du coût alimentaire. Pour la seule fois, les producteurs inscrits à la couverture de 6 \$/cwt reçoivent un paiement net de 0,18 \$/cwt (3 €/kl) sous le seuil de couverture de quatre millions de livres de lait. Toutefois, sur l'ensemble de l'année, le paiement net reçu reste négatif (- 0,015 \$/cwt) à

ce seuil. En revanche, le 0,1 % de la production totale couvert à 8 \$/cwt bénéficie d'un paiement net de 0,04 \$/cwt (1 €/kl) sur la même période. De tels niveaux de compensation dans une conjoncture plutôt difficile montrent bien la portée limitée du programme.

Le deuxième volet du Farm Bill laitier 2014-2018 prévoit une intervention sur le marché en cas de baisse de la marge des producteurs en dessous du seuil de 4 \$/cwt (69 €/kl) pour deux mois consécutifs. Le *Dairy Product Donation Program* (DPDP) prévoit une intervention limitée dans ce cas. En effet, le USDA devra alors intervenir pour acquérir des produits laitiers au prix du marché, et non pas à un prix de soutien prédéterminé (Schnepf, 2014). Les produits acquis par le USDA ne pourront être stockés pour un usage ultérieur. Ils devront plutôt être redistribués sur le marché intérieur à destination des programmes alimentaires pour les familles à faibles revenus (Bozic *et al.*, 2014). Le USDA devra cesser son programme d'achat au bout de trois mois consécutifs d'intervention et il ne pourra le reprendre que deux mois plus tard, si la marge ne s'est toujours pas rétablie. Il apparaît donc évident que les règles de ce programme ont été rédigées de telle sorte que son intervention ne puisse qu'être très limitée dans le temps et que son impact sur le marché soit faible.

D'autre part, le seuil d'intervention de ce programme semble avoir été jugé trop

Tableau 2. Inscriptions au DMDP pour les années 2015 et 2016 en % du nombre total de producteurs et de la production totale, États-Unis

Marge assurée	2015		2016	
	Producteurs (%)	Production (%)	Producteurs (%)	Production (%)
Aucune protection	45,4 %	31,1 %	48,6 %	30,8 %
4,00 \$	24,0 %	42,4 %	39,7 %	61,0 %
4,50 \$ à 5,50 \$	3,0 %	4,1 %	2,0 %	2,0 %
6,00 \$ à 6,50 \$	22,7 %	20,2 %	8,7 %	5,9 %
7,00 \$ à 8,00 \$	4,8 %	2,1 %	1,1 %	0,4 %

Sources : USDA (2017) ; compilation des auteurs.

faible par le USDA lui-même, puisqu'en août 2016, il annonçait une intervention de 20 millions \$ pour retirer du marché 5 millions de kg de fromages afin d'en faire don à des banques alimentaires (USDA 2016), même si la marge sur coût alimentaire à 5,76 \$/cwt était restée nettement au-dessus du seuil de 4 \$/cwt pour la période mai-juin. Il faut tout de même noter que cette intervention d'urgence est de peu d'ampleur.

Finalement, des mécanismes volontaires de limitation de la production ne sont plus utilisés aux États-Unis. Il y a déjà eu des programmes de limitation volontaire de la production proposés par le USDA en 1984 et 1985 ou encore par les coopératives laitières de 2003 à 2010. Ces dernières ont jugé plus efficace d'appuyer des initiatives d'exportation des produits laitiers (CWT, 2014). Quant au USDA, devant le peu d'impact de ces programmes qui ont pu temporairement ralentir la croissance de la production (Erba et Novakovic, 1995), mais sans conduire véritablement à sa diminution, il s'est abstenu d'en instaurer de nouveaux.

3. Canada : une politique basée sur le soutien des prix

À la suite de l'abolition des quotas laitiers dans l'Union européenne, le secteur laitier canadien reste un des seuls à être toujours régulé par un système de gestion de l'offre par contingentement de la production. La politique laitière canadienne en vigueur depuis les années 1970 s'appuie sur trois principes de base (Gouin, 2005).

- Premier principe, le quota national de production est fixé en relation avec la consommation de matières grasses du lait sur le marché canadien. Il est ajusté périodiquement à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de l'évolution de la consommation. Ce quota national est réparti entre les provinces, puis entre les producteurs individuellement qui doivent donc ajuster

leur production selon l'évolution des quotas émis.

- Deuxième principe, les prix à la production sont garantis. Le prix cible du lait à la production, établi par la Commission canadienne du lait (CCL), est fonction des coûts de production calculés annuellement sur un échantillon représentatif d'exploitations laitières canadiennes. C'est donc dire que les producteurs laitiers canadiens tirent leur rémunération directement du marché et qu'ils ne bénéficient pas de paiements directs.

- La responsabilisation des producteurs quant aux pertes liées à l'écoulement des surplus de produits laitiers constitue le troisième principe. Le coût pour la surproduction au-delà du quota individuel est assumé par chaque producteur qui ne reçoit alors aucune rémunération sur tout dépassement de son quota. Par ailleurs, comme le quota est déterminé sur la base des besoins en matière grasse du lait, le Canada se trouve à disposer de surplus structurels de protéines laitières, surplus qui sont canalisés dans la fabrication de poudre de lait écrémé et dont les stocks sont en croissance. La faible valorisation de ces surplus par rapport aux produits écoulés à plein prix sur le marché canadien est assumée collectivement par l'ensemble des producteurs de lait du pays qui voient le prix moyen à la production diminuer par leur vente au rabais, notamment pour la fabrication de produits d'allaitement pour le bétail. Bien qu'une nouvelle entente ait été négociée entre les partenaires de la filière en 2016, notamment selon laquelle les transformateurs s'engagent à acheter toute la protéine produite, ces achats pourront continuer à se faire à un prix nettement inférieur au prix moyen du marché domestique. Cette entente a pour objectif d'offrir aux transformateurs de la protéine laitière à un prix concurrentiel avec celui des importations en provenance des États-Unis (Bourbeau, 2016). Cela devrait permettre de résorber

le problème d'accumulation de stocks de poudre de lait, mais la pression sur le prix moyen à la production va demeurer par la moindre valorisation du lait que permet la fabrication de ces produits.

Il y a un prix à payer pour bénéficier de la stabilité offerte par le système de gestion de l'offre : c'est le peu de perspective de croissance de l'activité laitière au pays. En effet, le marché laitier canadien est plutôt mature, la population totale affiche une croissance démographique faible et l'exportation est plafonnée. Il y a bien eu au cours des dernières années des augmentations significatives du quota causées par un nouvel engouement des consommateurs pour le beurre et la crème. Mais une telle embellie risque fort de ne pas perdurer, car il y a une limite à l'augmentation de la consommation de matières grasses laitières.

Par ailleurs, les prix à la production, déterminés en fonction des coûts, ne sont pas en ligne avec les prix sur le marché mondial des produits laitiers³. En conséquence, l'importation d'ingrédients laitiers, surtout la protéine laitière, représente un intérêt économique pour les transformateurs laitiers. Ainsi, malgré le contrôle des importations, les importations de concentrés protéiques en provenance des États-Unis ont été en forte croissance au cours des dernières années. En effet, dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis ont obtenu un accès libre de droit au marché canadien pour

ces concentrés de protéines, mais les tarifs aux importations ont été maintenus pour les autres produits laitiers. L'importation de protéines laitières américaines vient affaiblir le système de gestion de l'offre qui se trouve affecté par une accumulation de protéines laitières d'origine canadienne qui ne trouvent pas de débouchés sur le marché.

La mise en œuvre de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne accentue cette pression sur le marché laitier canadien. L'Union européenne pourra bénéficier du même accès au marché canadien que les États-Unis pour la protéine laitière. De plus, un accès supplémentaire de 17 700 tonnes de fromages a été accordé dans le cadre de cet accord.

Enfin, la gestion des transferts des droits à produire entre les producteurs pose aussi quelques problèmes. Dans certaines provinces, dont le Québec et l'Ontario, les deux principales régions laitières du pays, un plafond au prix du quota a été fixé à un niveau équivalent à 270 \$/hl⁴ de lait à 4,1 % de matière grasse (Groupe Agéco 2017 ; et nos calculs). Malgré ce prix élevé, la demande pour le quota est nettement plus élevée que l'offre qui provient des producteurs qui quittent le secteur. De fait, les quantités de quota qui peuvent être acquises sont relativement faibles, limitant la croissance individuelle des fermes laitières. L'autre alternative consiste en un marché libre des quotas sans limite de prix, prix qui dépasse les 400 \$/hl dans certaines provinces (Groupe Agéco 2017 et nos calculs). L'une et l'autre alternative, gel des structures ou prix irrationnels du droit à produire, ne constituent pas des options viables à long terme.

Les mécanismes de la politique laitière canadienne créent donc un environnement

3. Il est à noter que des prix plus élevés à la production ne signifient pas pour autant des prix automatiquement plus élevés à la consommation. De fait, le différentiel des prix à la consommation entre le Canada et les États-Unis, par exemple pour le lait de consommation ou le yaourt, était en faveur du consommateur américain lorsque le dollar canadien était à parité avec le dollar américain. Avec la dévaluation du dollar canadien, l'écart s'est considérablement rétréci, voire inversé. Et même plus, le prix du lait de consommation ou du yaourt en Nouvelle-Zélande est régulièrement plus élevé que celui au Canada (Gouin, 2016).

4. Taux de change moyen 10 ans : 1 € = 1,43 \$CAN.

particulièrement stable pour l'ensemble de la filière laitière, mais ils subissent tout de même des pressions qui les fragilisent.

4. France : une politique européenne de gestion par le marché et d'aides directes

Le volet laitier de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne a été basé à l'origine sur un soutien des prix fixé à un niveau suffisamment attractif pour conduire à une croissance rapide de la production laitière. Afin de maintenir les prix visés, des stocks publics de produits laitiers se sont accumulés, d'autant plus que les prix intérieurs étaient supérieurs au prix à l'exportation sur le marché mondial. La croissance du coût du soutien au secteur laitier a fait en sorte qu'il s'est alors trouvé au centre des préoccupations des gestionnaires de la PAC (Butault *et al.*, 1984). La solution retenue a consisté à mettre en œuvre un système de contingentement de la production à compter d'avril 1984, et ce pour une période initiale de cinq ans. Ce système avait pour mérite de conduire rapidement à un contrôle de la production et donc des coûts de soutien au secteur.

La période initiale de cinq ans s'est finalement étendue sur 30 ans. De fait, le secteur laitier a été relativement épargné par les réformes successives de la PAC, jusqu'à l'Agenda 2000, confirmé par l'Accord de Luxembourg de 2003 (Butault *et al.*, 2005). Soulignons que cet Accord prévoyait une baisse des prix d'intervention pour les produits laitiers, partiellement compensée par l'instauration d'un paiement direct à la production. En parallèle, le quota global était augmenté de 0,5 % par année à compter de 2006, et ce sur trois ans pour un total de 1,5 % (Commission européenne, 2003). La baisse du prix d'intervention devait 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.

Finalement, le « bilan de santé » de décembre 2008 annonçait la fin des quotas au 1^{er} avril 2015. Entre-temps, les quotas ont continué à augmenter de 1 % par année à compter de 2009. De plus, les achats à l'intervention ont été limités à 30 000 tonnes de beurre et ceux de poudre à 109 000 tonnes par année (Institut de l'Élevage, 2009). En résumé, l'ajustement à la baisse aussi bien des prix d'intervention que des quantités potentiellement retirées du marché a laissé le secteur laitier essentiellement dépendant des recettes susceptibles d'être générées sur le marché intérieur et international. La PAC 2014-2019 est venue confirmer cette orientation de gestion du secteur par le marché. Les textes mentionnent que les achats à l'intervention pourront être déclenchés en cas de déséquilibre de marché, mais sans que la notion de déséquilibre de marché n'y soit pour autant définie (Trouvé *et al.*, 2016). Au total, les réformes successives de la PAC laitière depuis 2003 ont conduit à une plus grande volatilité des prix du lait à la production (*figure 1*). En parallèle, le secteur de production continue de bénéficier de paiements directs déliés. Ces paiements sont nettement plus importants que ceux dont ont pu bénéficier les producteurs laitiers américains, mais ils sont inférieurs à ceux en vigueur en Suisse.

5. Suisse : fixation des prix par l'interprofession laitière, doublée de paiements directs

L'abolition des quotas laitiers en Suisse en 2009, après 32 années d'application, a devancé de quelques années celle de l'Union européenne. Elle a été accompagnée de la mise sur pied d'une interprofession disposant de la force obligatoire, c'est-à-dire que les règlements de l'interprofession s'appliquent alors à l'ensemble des intervenants concernés, qu'ils en soient

membres ou pas (Kroll *et al.*, 2010). Dans le cas de la filière de production fromagère de qualité, essentiellement en AOC, cette interprofession a pu poursuivre une politique de maîtrise de la production de fromages, et donc de la production qui y est consacrée, soit environ 40 % de la collecte totale (Trouvé *et al.*, 2016).

Quant au reste du marché laitier, qualifié de lait de centrale, l'interprofession a démarré ses activités dans le contexte particulièrement défavorable de la crise du marché laitier de 2009. Elle devait établir un prix indicatif pour le lait et une discrimination des prix selon les marchés visés (Clerson-Guicherd, 2014), mais a aussi tenté d'étendre son action à la gestion des quantités. Cependant, les premières tentatives d'organisation du marché n'ont pas été couronnées de succès, en raison de l'impossibilité pour les membres de l'interprofession de s'entendre sur la mise en œuvre du dispositif de maîtrise de l'offre prévu dans le règlement interprofessionnel de 2009 (Trouvé *et al.*, 2016).

Un nouveau règlement interprofessionnel a vu le jour en 2013, avec encore une fois des objectifs ambitieux de discrimination des prix à la production par segment de marché en abandonnant toutefois tout dispositif de régulation de l'offre. Trois segments de marché avec des prix distincts sont identifiés (IP-Lait, 2014). Le segment A (85,1 % des volumes en 2014), concerne le lait destiné à l'élaboration des produits à haute valeur ajoutée et pour lesquels l'accès au marché suisse est protégé. Le segment B (13,2 % des volumes en 2014) concerne le lait destiné à l'élaboration de produits à valeur ajoutée limitée ou soumis à une pression concurrentielle plus élevée. Le segment C (1,7 % des volumes en 2014) concerne le lait excédentaire résiduel transformé sans soutien en produits de dégagement destinés à désengorger le marché domestique. La livraison dans le segment C devait être facultative pour les producteurs. Il était prévu que les acheteurs payaient les

producteurs selon un prix pondéré en fonction de leur portefeuille de vente, les producteurs choisissant de ne pas livrer dans le segment C bénéficiant alors du prix pondéré des deux autres segments. Force est à nouveau de constater que le dispositif mis en place depuis 2013 ne fonctionne toujours pas de manière satisfaisante. En effet, la clause obligeant les transformateurs à notifier les quantités annuelles de lait A, B et C faisant l'objet d'un engagement de livraison et d'achat pour chaque année civile n'est pas respectée, ni la clause qui laisse à chaque producteur la liberté de produire ou non du lait de catégorie C (Trouvé *et al.*, 2016). Dans cette logique, la production de lait C ne relève plus du choix individuel et la croissance de la collecte conduit à une baisse du prix pondéré qui est répercutée sur tous les producteurs.

L'État suisse s'est donc désengagé de la gestion du marché laitier, laissant la place à une interprofession divisée qui semble bien mal s'en charger. Toutefois, les paiements directs découplés de grande ampleur, en moyenne de 68 200 CHF⁵ par exploitation laitière en 2015 (OFAG, 2016), ne semblent pas pour autant remis en question. En revanche, la protection du marché domestique, qui permet de payer le lait des catégories A et B à un prix sensiblement supérieur aux prix européens dépendra du devenir des accords commerciaux de libéralisation des échanges des produits laitiers avec l'Union européenne, pour l'instant suspendus. Pour le moment, les prix moyens du lait à la production, tant pour le lait utilisé dans les spécialités fromagères que le lait de centrale, restent encore supérieurs aux prix européens.

6. Conclusion sur la protection des revenus

Le *tableau 3* permet de comparer les principaux mécanismes de protection des

5. Taux de change moyen 10 ans : 1 € = 1,32 FS.

Tableau 3. Les outils de protection des revenus utilisés aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Canada, en Suisse et dans l'Union européenne

	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	France	Suisse
Contrôle de l'offre	Aucun*	Aucun	Quota ajusté à la demande intérieure	Aucun	Aucun
Prix d'intervention	Aucun	Aucun	Basé sur les coûts de production	Fixé <i>a priori</i> à un faible niveau	Aucun
Intervention sur le marché	Aucune	Dairy Product Donation Program – de faible portée	Liée au prix d'intervention	Liée au prix d'intervention et stockage privé	Délégation à l'interprofession (Force obligatoire)
Paielements directs	Aucun	DMPP – un programme contracyclique	Aucun	Importants	Très importants
Contrôle des importations	Aucun	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents	Contingents tarifaires et tarifs hors contingents
Subventions publiques aux exportations	Aucune	Aucune	Aucune**	Prévues dans l'OCM unique mais empêchées par l'accord OMC de Nairobi***	Oui (Loi chocolatière)

Notes : * Bien que Fonterra exige de ses membres qu'ils acquièrent des parts de la coopérative correspondant à leur volume de livraison, il faut noter qu'il s'agit davantage d'une perspective de gestion des disponibilités en capital pour Fonterra que d'un système de contrôle de l'offre (Dana et Schoeman, 2010) ; ** L'OMC considère que la différence entre le prix d'intervention et le prix mondial de référence constitue une subvention aux exportations. Toutefois, cette subvention théorique ne nécessite aucun recours à des fonds publics, la différence entre les deux prix étant assumée par les producteurs laitiers ; *** L'accord de décembre 2015 à Nairobi sonne le glas des subventions aux exportations. Le Canada et la Suisse bénéficient d'un délai jusqu'en 2020 pour modifier leurs pratiques en la matière.

Sources : Trouvé et al. (2016) ; les auteurs.

revenus disponibles dans chacun des pays. Finalement, deux extrêmes y sont observés : d'un côté, le secteur laitier canadien qui bénéficie de tous les leviers disponibles pour réguler le secteur avec le système de gestion de l'offre, à l'exception des paiements directs ; de l'autre, le secteur laitier de la Nouvelle-Zélande ne dispose d'aucun outil de protection des revenus. Les États-Unis se situent dans une position intermédiaire avec le programme de garanties de marge (DMPP) qui constitue un outil d'intervention contra-cyclique. Cependant, les inscriptions au programme pour l'année 2016 montrent que seulement 8 % de la

production totale est couverte au-delà du niveau de marge le plus faible qui correspond à une éventuelle situation catastrophique sur les marchés. Dans l'Union européenne et en France, l'intervention sur les marchés est maintenant très limitée, complétée par des paiements directs moins importants qu'en Suisse. Enfin, la Suisse régule son secteur laitier par une intervention minimale sur les marchés de la part de l'État fédéral qui s'en remet à l'interprofession, avec plus ou moins de succès. Toutefois, les paiements directs y sont très présents et de loin supérieurs à ce qui est pratiqué dans les autres pays analysés.

Pour compléter le dispositif, le marché des produits laitiers frais y reste fortement protégé des importations.

À l'examen des mécanismes d'intervention, ou de leur absence, on peut émettre plusieurs conclusions pour chacun des pays sur les mécanismes de gestion des crises sectorielles. En Nouvelle-Zélande, la notion de « crise » n'existe pas en tant que telle, à tout le moins dans le sens de justifier une intervention spécifique des pouvoirs publics pour soutenir le secteur laitier en cas de baisse des prix.

Aux États-Unis, le Farm Bill laitier 2014-2018 se trouve à définir implicitement la notion de crise laitière ou de déséquilibre de marché. La protection minimale de marge offerte par le DMPP, fixée à 4 \$/cwt, représente le seuil en dessous duquel une protection de revenu est offerte aux producteurs laitiers américains. Il s'agit donc d'un seuil de revenu de crise en dessous duquel le Farm Bill est appelé à intervenir, tant par des mesures modestes d'intervention sur le marché, les achats de produits par le USDA aux fins de dons à des banques alimentaires, que par des paiements directs aux producteurs. Au-delà de ce seuil minimal, le programme offre aux producteurs la possibilité de définir eux-mêmes ce qu'ils considèrent comme une crise de marché, en s'assurant pour des niveaux de couverture de marge supérieurs.

Dans l'état actuel de la régulation laitière au Canada, la notion de crise conjoncturelle ou de déséquilibre de marché n'a pas de signification. Ce système qui permet d'ajuster l'offre à la demande au prix souhaité prévient l'apparition de crises. Il génère ainsi une grande stabilité quant aux conditions qui prévalent sur le marché et, par conséquent, des revenus des producteurs laitiers et des transformateurs.

En France, la sortie des quotas laitiers a montré les limites des mécanismes d'intervention en cas de crise et le flou entourant le moment de leur déclenchement. Face à

la baisse des prix à la production, les paramètres de l'intervention de la politique laitière ont été définis et mis en œuvre tardivement. Non seulement la volatilité des prix s'en trouve exacerbée, mais l'incertitude quant aux mesures d'intervention qui seront mises en œuvre en cas de déséquilibre de marché ajoute à l'imprévisibilité des conditions économiques auxquelles la filière laitière doit faire face.

Dans le cas de la Suisse, l'État fédéral, qui n'intervient plus directement dans la maîtrise de la production, maintient une protection aux frontières très importante pour les produits du segment A, permettant ainsi l'obtention d'un prix à la production plus élevé que le prix européen. L'État ne prévoit pas pour autant de mesures particulières pour atténuer les soubresauts du marché, ces derniers pouvant être accentués par l'augmentation des livraisons qui peuvent se retrouver dans le segment C, largement le moins rémunérateur.

Les mécanismes de détermination du prix du lait

Les mécanismes de détermination des prix du lait par la négociation entre producteurs et laiteries sont résumés au *tableau 4*. Ils sont très variables d'un pays à l'autre.

En Nouvelle-Zélande, avec le rôle central que joue Fonterra, tous les producteurs livreurs à cette coopérative reçoivent un même prix du lait. Ce prix est basé sur la structure des ventes de Fonterra à l'international.

Aux États-Unis, les paramètres de fixation du prix minimum au producteur sont déterminés dans la structure des *Milk Marketing Orders* (MMO). Les MMO sont présents dans l'organisation du marché laitier américain depuis 1937 et ils représentent un cas de contractualisation collective régulée par l'État. Leur mise en place a été historiquement justifiée sur la base d'un pouvoir de marché moindre pour

Tableau 4. Les mécanismes de détermination du prix du lait aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Canada, en Suisse et en France

	Nouvelle-Zélande ¹	États-Unis	Canada	France	Suisse
Prix payés par les laiteries	Fixés par Fonterra	Selon l'utilisation par classe de produits laitiers	Selon l'utilisation par classe de produits laitiers	Variable d'une laiterie à l'autre, parfois par segment	Selon l'utilisation par segment de produits
Approvisionnement des laiteries	Négociation privée	Négociation privée	Négociation collective. Priorité aux classes les plus payantes	Négociation privée sur la base des quotas antérieurs	Négociation privée
Base de fixation du prix	Prix du marché mondial	Prix de gros des produits laitiers et différentiels préétablis entre classes	Coût de production	Référence aux indicateurs interprofessionnels. Prix concurrentiel entre laiteries	Prix indicatifs de l'interprofession
Processus de détermination du prix	Prix annoncé par Fonterra et ajusté selon le marché	Prix minimum mensuel par classe par MMO dans le cadre d'une loi fédérale	Négociation collective par province. Prix par classe ajusté selon le prix d'intervention	En général, prix déterminé par les laiteries et ajusté selon le marché	Selon la valorisation sur chacun des trois segments (A, B et C)
Prix à la production	Prix unique et dividende selon les parts de Fonterra détenues	Péréquation du prix minimum par MMO	Péréquation des prix par province ou groupes de province	Variable selon les laiteries	Moyenne pondérée des prix A, B et C par transformateur

Note : ¹ Le cas de Fonterra qui contrôle près de 90 % de la collecte.

Sources : Trouvé et al. (2016) ; les auteurs.

les producteurs face à des transformateurs relativement concentrés (Manchester et Blayney, 2001).

Les MMO permettent l'organisation des marchés par grandes régions, afin de déterminer les conditions de vente du lait liquide aux laiteries et le prix minimum du lait payé aux producteurs. Aux dix MMO qui relèvent d'une juridiction fédérale et qui couvrent la majeure partie du territoire américain et les principales zones de production, s'ajoute le California State Milk Marketing Order, qui relève de la juridiction de cet État. Au total, environ 65 % de la collecte totale des États-Unis relève de

la juridiction des dix MMO fédéraux et 20 % de celui de la Californie, alors qu'il existe aussi d'autres *Marketing Orders* de quelques États de moindre importance en production laitière. C'est donc dire qu'une faible proportion de la production laitière américaine n'est couverte par aucun *Marketing Order* (Sumner et Balagtas, 2002).

Dans chaque MMO, les transformateurs vont payer un prix différencié pour leur matière première en fonction de l'utilisation finale qu'ils en font. Pour ce faire, des classes de lait sont définies et un prix minimum est établi pour chacune. La Classe 1

reçoit le prix le plus élevé, il s'agit du lait destiné au marché du lait de consommation (le lait consommé pasteurisé sous forme liquide à l'état frais). Suivent la Classe 2 pour les autres produits frais, et finalement la Classe 3 pour les fromages et la Classe 4 pour le beurre et la poudre qui reçoivent les prix les plus faibles. Les prix minimums des Classes 3 et 4 sont fixés sur la base du prix de gros des produits laitiers du dernier mois (USDA, 2014). Les prix des Classes 1 et 2 sont payés selon un différentiel positif par rapport au prix des deux autres classes (Sumner et Balagtas, 2002). Ce différentiel est constant pour la Classe 2 dans tous les MMO. En ce qui concerne la Classe 1, il varie d'un MMO à l'autre. Il est basé sur la distance entre les zones en surplus de produits laitiers et celles déficitaires (Manchester et Blayney, 2001). Finalement, une péréquation des prix à la production est mise en œuvre dans chaque MMO, tous les producteurs d'un MMO recevant le même prix minimum moyen. Les producteurs bénéficient donc d'une garantie de prix minimum qu'ils n'ont donc pas à négocier dans le cadre de leur contrat de livraison avec une laiterie donnée.

Au Canada, des organisations collectives de mise en marché, les *Marketing Boards*, appelés Plans conjoints au Québec, sont présentes en production laitière dans chacune des provinces. Le Plan conjoint est une organisation de mise en marché obligatoire, tous les producteurs laitiers du Québec devant mettre en marché leur lait par son intermédiaire. Ainsi, la fixation du prix à la production du lait, négocié directement sur la base du prix de soutien de la CCL, se fait dans le cadre du Plan conjoint. Il en va de même de tous les termes du contrat de livraison entre les producteurs et les laiteries. Le producteur n'a donc pas à négocier individuellement avec une laiterie quelque terme que ce soit du contrat de livraison.

Comme aux États-Unis, les acheteurs paient un prix du lait d'autant plus élevé

qu'ils fabriquent des produits à plus haute valeur ajoutée. S'ajoute pour l'ensemble du Canada, y compris au Québec, le pouvoir dont dispose le Plan conjoint d'approvisionner en priorité les usines qui fabriquent les produits les plus payants. Ce ne sont pas les producteurs qui décident individuellement à quelle entreprise ils vont livrer leur production, mais plutôt l'organisation collective de mise en marché qui coordonne l'approvisionnement des usines. Ce dispositif est complété par un mécanisme de péréquation des prix entre les producteurs, c'est-à-dire que tous les producteurs reçoivent un même prix mensuel moyen pour chacun des composants de leur lait, quelle que soit l'utilisation qui est faite de leur lait par l'usine qui le reçoit. De plus, les producteurs laitiers ont collectivement choisi de pratiquer aussi une péréquation des coûts de transport, ce qui signifie que, quelle que soit la localisation d'un producteur au Québec, il reçoit le même prix net à la ferme, sous réserve des ajustements pour la qualité du lait livré.

Ainsi, dans ces trois pays, il existe un mécanisme de péréquation des prix à la production qui garantit aux producteurs un prix uniforme. Ce prix est fixé pour l'ensemble du pays en Nouvelle-Zélande, pour chaque MMO aux États-Unis, et par province au Canada. De plus, la structure de détermination des prix permet aux producteurs de récupérer une partie, à tout le moins, des plus fortes valorisations permises par certains produits laitiers au travers des mécanismes de discrimination des prix payés pour chaque Classe de lait aux États-Unis et au Canada. En Nouvelle-Zélande, c'est la garantie pour les producteurs de récupérer la majeure partie des dividendes payés par Fonterra qui leur permet de capter la plus-value résultant de la discrimination de prix que pratique Fonterra dans ses ventes sur le marché mondial. Dans aucun de ces cas, le producteur se retrouve à devoir négocier sur une base individuelle ou en petits groupes les

conditions de prix et de livraison avec les laiteries.

En France, il n'existe pas de mécanisme pour uniformiser les prix payés aux producteurs à l'échelle nationale (malgré une référence à des indicateurs interprofessionnels), ni de segmentation systématique des marchés qui leur permette de capter la plus-value des produits les mieux valorisés. De ce fait, les prix au producteur ne sont pas harmonisés et les prix à la production sont fixés par chaque laiterie.

Enfin, en Suisse, la plus-value du prix des produits frais vendus sur le marché intérieur permet de fixer un prix à la production de ce segment de marché à un niveau plus élevé que celui des autres segments de marché. Toutefois, en l'absence de maîtrise de la production, l'augmentation des fabrications de produits laitiers dans le segment de marché le moins rémunérateur (segment C) vient peser sur le prix moyen du lait à la production.

*

* *

Les résultats présentés ici permettent de comprendre la logique de différents systèmes de régulation à l'œuvre dans le secteur laitier. Dans les systèmes analysés, les deux qui paraissent les plus cohérents sont les deux extrêmes. D'une part, le système néo-zélandais, résolument tourné vers une régulation de l'offre et des prix par le seul marché, permet tout de même que les producteurs laitiers puissent être en mesure de capter une part importante de la valeur ajoutée créée par la transformation laitière, grâce au modèle coopératif de Fonterra. D'autre part, le système de régulation par les quotas, tel que pratiqué au Canada, garantit un niveau de revenu cible en contrepartie d'un contrôle de la production et d'une responsabilisation des producteurs quant au coût des surplus de produits laitiers au-delà des besoins du marché intérieur.

Le système de régulation néo-zélandais appuie sa cohérence sur son niveau de compétitivité internationale. Les producteurs laitiers néo-zélandais subissent la volatilité du prix international, sans aucun soutien de l'État, depuis la fin des années 1980. À voir le développement qu'a connu la production laitière en Nouvelle-Zélande, qui a pratiquement triplé depuis (Institut de l'Élevage, 2016), il faut conclure qu'ils s'en sont fort bien accommodés à ce jour. Le système canadien nécessite de pouvoir maintenir un haut niveau de protection du marché vis-à-vis des importations de produits laitiers et il implique de s'exclure du marché mondial, limitant l'ensemble de la filière à une croissance lente qui ne peut s'appuyer que sur le marché intérieur. Ce système qui nous paraît intrinsèquement cohérent si l'on considère le secteur laitier pris isolément, l'est moins si on le situe dans la logique d'un secteur agricole et agroalimentaire canadien qui est, dans son ensemble, largement exportateur. D'ailleurs, comme nous l'avons écrit plus haut, ce système présente un certain nombre de failles liées au renforcement des échanges entre le Canada et ses partenaires américains ou européens.

Aux États-Unis et dans l'Union européenne, le choix entre ces deux extrêmes ne semble pas pouvoir se faire, avec les risques budgétaires que cela comporte. Ces deux ensembles ont démantelé une large part de leurs outils d'intervention sur le marché, prenant résolument le pari de l'exportation sur un marché international potentiellement porteur. Mais en même temps, les décideurs politiques n'ont pas souhaité pousser cette logique de libéralisation à son terme, c'est-à-dire reconnaître que les systèmes laitiers pourraient devoir vivre avec la volatilité des prix sur le marché international, et survivre par eux-mêmes en période de faibles prix liés aux déséquilibres de marché. Ainsi, des programmes de soutien ont été définis, comme le programme de garantie de marge aux

États-Unis, ou envisagés (sans être définis) dans l'Union européenne.

Dans les deux cas, cela soulève une question de fond : celle du coût des mesures de régulation publique du secteur. Aux États-Unis, si le niveau de marge garantie devait être suffisamment élevé pour diminuer les risques de marché à un point tel que la production laitière devenait particulièrement attractive, l'absence de mécanismes de contrôle de l'offre conduit à l'explosion des coûts budgétaires d'un tel programme. Dans l'Union européenne, si les mécanismes d'intervention en cas de crise sont efficaces pour stabiliser le marché, les prix et les revenus, là aussi les coûts budgétaires risquent d'être conséquents. Ce serait comme revenir à un niveau de soutien des prix (prix d'intervention) généreux sans quota. La seule limite à l'augmentation de la production devient alors la limite budgétaire de la politique, comme avant 1984 (le début des quotas) dans l'Union européenne ou avant 1981 aux États-Unis (la baisse des prix de soutien). Ainsi, la logique d'une présence accrue sur le marché mondial sur la seule base de la capacité concurrentielle des secteurs de production respectifs ne serait plus respectée. Il y aurait là incohérence entre les objectifs de la dérégulation et les outils d'intervention mis en place.

Il semble toutefois que, dans sa version actuelle, le programme de garantie de marge aux États-Unis, boudé par les producteurs laitiers, ne présente pas ces conditions. De même, les mesures d'urgence mise en œuvre dans l'Union européenne sont restées modestes en regard de l'ampleur du déséquilibre de marché qui s'est produit depuis la sortie des quotas en avril 2015.

La logique des programmes temporaires européens et américains de contrôle de l'offre n'est plus non plus très cohérente dans une perspective de marché mondialisé. Par exemple, si la filière française décide de contraindre son offre par peur de se trouver en déséquilibre de marché, rien n'empêche ses partenaires européens de jouer le jeu de la croissance et de conduire de toute façon à un déséquilibre de marché. La filière française aura alors tout simplement régulé modestement l'offre européenne au bénéfice des filières des autres pays et sans aucun bénéfice pour elle-même. La même logique s'applique au cas des États-Unis. Dans l'ancien schéma de pensée où la filière laitière de ce pays n'était qu'occasionnellement exportatrice, un ajustement de l'offre interne pouvait permettre de rétablir l'équilibre du marché intérieur. Ce n'est plus le cas avec une filière résolument exportatrice et donc dépendante de plus en plus de la volatilité des prix sur le marché mondial. Le repli sur le seul marché intérieur n'apparaît plus possible et, en corollaire, la possibilité de s'isoler des chocs du marché mondial n'est plus envisageable. Il en va bien entendu de même pour l'ensemble de l'Union européenne qui en tentant de limiter sa production pour rétablir l'équilibre des marchés fait le jeu de ses concurrents sur le marché international.

Dans ce nouveau contexte, la gestion des déséquilibres de marché devient particulièrement problématique. L'Union européenne fait face à cette problématique depuis 2015. Notre analyse n'y apporte pas de réponse précise et de nouvelles recherches méritent d'être conduites afin de contribuer à la définition d'une politique efficace de gestion de ces déséquilibres. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bourbeau A. (2016). *Entente producteurs-transformateurs des 10 provinces canadiennes, Tournée d'information interrégionale*. Les Producteurs de lait du Québec.
- Bozic M., Newton J., Novakovic A. M., Stephenson M. W., Thraen C. S. (2014). The Dairy Subtitle of the agricultural Act of 2014. *Information Letter Series*, n° 14-01, Dairy Markets and Policy, University of Wisconsin.
- Butault J.-P., Hairy D., Perraud D. (1984). Crise laitière et quotas : remarques sur la régulation communautaire du marché du lait. *Économie rurale*, vol. 163, n° 1, pp. 63-71.
- Butault J.-P., Gohin A., Guyomard H., Barkaoui A. (2005). Une analyse économique de la réforme de la PAC 2003. *Revue française d'économie*, vol. 20, n° 1, pp. 57-107.
- Chite R. M., Jurenas R., Schnepf R., Aussenberg R. A., Shields D. A., Hoover K., Johnson R., Monke J., Stubbs M., Copeland C., Greene J. L., Cowan T., Hanrahan C. E. (2014). *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side*. Congressional Research Service, Washington, 232 p.
- Clerson-Guicherd F. (2014). *De la contractualisation du système laitier suisse, des leçons à en tirer*. Mémoire de maîtrise en agroéconomie, Université Laval, Québec, 182 p.
- Commission européenne (2003). La réforme de la PAC. *Newsletter Édition spéciale*, Direction générale de l'agriculture, juillet, 8 p.
- CWT (2014). *What is Cooperatives working Together?* <http://www.cwt.coop/our-programs/herd-retirement/faqs/>
- Dana L. P., Schoeman J. (2010). An Entrepreneurial Innovation: Mega Cooperatives. *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 4, n° 1, pp. 67-87.
- Erba E. M., Novakovic A. M. (1995). *The Evolution of Milk Pricing and Government Intervention in Dairy Markets*. Cornell Program on Dairy Markets and Policy, E.B. 95-05, Cornell University, 18 p.
- Gouin D. M. (2005). La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale. *Notes et études économiques*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité, Paris, n° 24, décembre 2005, pp. 99-133.
- Gouin D.-M. (2016). Les critiques du système de gestion de l'offre sont-elles fondées ? Conférence débat *La gestion de l'offre : dernière vache sacrée des négociations commerciales ?* CEPCI et Chaire d'analyse de la politique agricole, Université Laval, Québec, 15 février.
- Gouin D.-M., 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, janvier 1995, 187 p.
- Groupe Agéco (2017). *Faits saillants laitiers québécois*. <http://www.groupeageco.ca/fsl/>.
- Institut de l'élevage (2009). Le « bilan de santé » de la PAC en France. Un rééquilibrage en faveur de l'élevage. *Hors série Spécial PAC*, Paris, 41 p.
- Institut de l'élevage (2010). La filière laitière en Nouvelle-Zélande. *Dossier Économie de l'élevage*, Paris, n° 404, 59 p.
- Institut de l'élevage (2016). Marchés mondiaux des produits laitiers. Le grand écart. *Dossier Marché mondial*, Paris, n° 480, 33 p.
- IP-Lait (2014). *Règlement relatif à la segmentation du marché du lait*. Interprofession du lait BO-Milch – IP-Lait – IP-Latte, Berne, 9 p.
- Kroll J.-C., Trouvé A., Deruaz M. (2010). *Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde*. CESAER, AgrosupDijon, 91 p.
- Kroll J.-C., Trouvé A., Deruaz M. (2010). *Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Faut-il encore une politique laitière européenne ?* Rapport de synthèse, CESAER, AgrosupDijon, 42 p.
- Manchester A. C., Blayney D. P. (2001). *Milk Pricing in the United States*. Agriculture

- Information Bulletin*, Economic Research Service, USDA, n° 761, 20 p.
- NMPF (2015). *Program Details, Overview of the Margin Protection Program, 2014 Farm Bill*. National Milk Producers Federation, <http://www.futurefordairy.com/program-details>.
- OFAG (2016). *Rapport agricole 2016*. 357 p et Annexes.
- Royer A. (2008). The Emergence of Agricultural Marketing Boards Revisited: A Case Study in Canada. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, pp. 509-522.
- Royer A. (2011). Transaction costs in milk marketing: a comparison between Canada and Great Britain. *Agricultural Economics*, vol. 42, pp. 171-182.
- Schnepf R. (2014). *Dairy Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*. Congressional Research Service, Washington, 27 p.
- Sumner D. A., Balagtas J. V. (2002). United States' Agricultural Systems: An Overview of U.S. Dairy Policy. In Roginski H., Fuquay J., Fox P. (eds.), *Encyclopedia of Dairy Sciences*, Elsevier Science Ltd. 15 p.
- Swissmilk (2016). *Statistique laitière de la Suisse*. Berne, 94 p.
- Trouvé A., Dervillé M., Gouin D.-M., Pouch T., Briot X., Fink-Kessler A., Kroll J.-C., Lambaré P., Rat-Aspert O. (2016). *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché: Quelles perspectives pour l'après-quotas dans le secteur laitier européen ?* Rapport d'une étude financée par le ministère de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Pêche et FranceAgriMer, Paris, juin, 293 p.
- USDA (2014). *Announcement of Class and Component Prices*. United States Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, 1^{er} octobre, 6 p.
- USDA (2016). *USDA to Purchase Surplus Cheese for Food Banks and Families in Need, Continue to Assist Dairy Producer*. News Release n° 0181.16, 23 août, 2 p.
- USDA (2017). *Dairy Margin Protection Program*, <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/Dairy-MPP/index>.