

L'Amérique du nord (Etats-Unis et Canada): contre-modèle de la politique laitière de l'Union européenne ?

Stéphane Dubois

Professeur agrégé de Géographie,
Enseignant en Classes préparatoires aux Grandes Ecoles (CPGE)
Lycée Blaise Pascal, Clermont-Ferrand

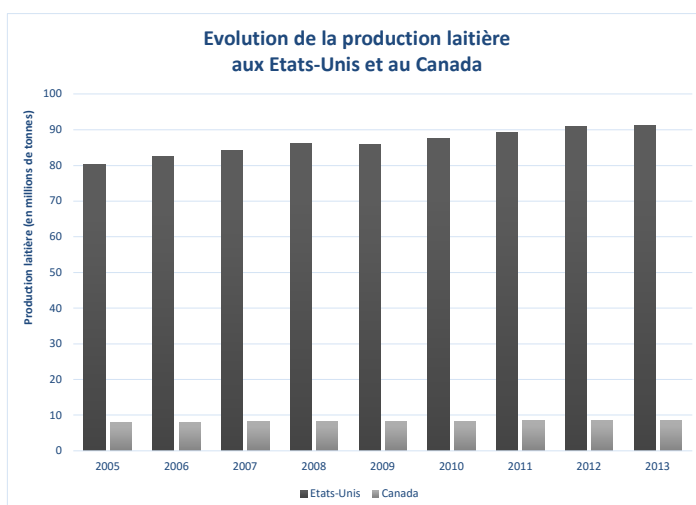


Introduction

Depuis 2015, l'Union européenne a démantelé son système régulateur des quotas laitiers. Ce faisant, elle emboîte le pas à de grands pays agricoles comme l'Australie qui fit de même en 2000. Cette dérégulation est couplée à une relance, par les autorités bruxelloises, du processus de libéralisation du commerce agricole international comme le prouvent les négociations sur l'instauration du Grand marché transatlantique (GMT). Ces choix sont justifiés par les perspectives de croissance qu'offrirait les marchés extra-européens : c'est conséquemment à cette aune qu'il faut produire (d'où le démantèlement des normes encadrant la production) et ouvrir les marchés nationaux (décloisonnement commercial).

Or, tous les pays d'élevage ne partagent pas forcément une vision analogue. Le Canada est aujourd'hui l'un des très rares Etats agricoles dans le monde (avec la Norvège et le Japon) à conserver des quotas de production cependant que les Etats-Unis maintiennent le cap d'une politique de soutien à leur agriculture, certes évolutive, mais toujours aiguillonnée par un souci de massification de la production et de préservation des revenus de leurs agriculteurs. Dès lors, l'Union européenne n'a-t-elle pas en face d'elle, au-delà de l'Atlantique, le miroir déformant de ce que furent les ambitions premières de sa politique agricole et qui semblent aujourd'hui partiellement révolues.

Graphique 1
Entre massification productive (Etats-Unis) et régulation d'une production mesurée (Canada)



Source : FAOSTAT

Le Canada : l'ambition régulatrice de la production laitière et des prix

Une production laitière à protéger : non autosuffisante mais vitale notamment pour l'Est agricole du pays

Le Canada n'en impose guère dans la production laitière mondiale. Avec une collecte laitière qui a atteint 8,3 millions de tonnes en 2013, sa production s'avère 10,8 fois inférieure à celle des Etats-Unis, 3,7 fois inférieure à celle de l'Allemagne et 2,8 fois inférieure à celle de la France. Le Canada laitier est donc à des niveaux productifs légèrement supérieurs à ceux du Japon (7,5 millions de tonnes) ou de l'Espagne (6,5 millions de tonnes) mais, en revanche, largement inférieurs à ceux de grands pays agricoles européens comme la Pologne, le Danemark ou l'Argentine (production oscillant entre 11 et 12 millions de tonnes).

En outre, le Canada n'est pas un pays autosuffisant : environ 10 % de sa consommation nationale laitière procède d'achats extérieurs (d'abord auprès des Etats-Unis) si bien que la balance commerciale du pays sur les produits laitiers est déficitaire. En 2011, les importations de lait et de produits transformés dérivés ont été 2,6 fois supérieures aux exportations, même si les transactions portent sur des sommes finalement assez restreintes (669 millions de \$ contre 252 millions de \$). De fait, comme le résumait les analystes de la Commission canadienne du lait (CCL) : « le Canada n'est pas un grand exportateur de produits laitiers. Sa production de lait et de produits laitiers est destinée principalement au marché intérieur¹ ».

Il n'en demeure pas moins que le secteur agricole de production et le secteur industriel de transformation occupent dans le paysage économique canadien une place non négligeable. En 2012, les 480 industries agro-alimentaires laitières ont généré un chiffre d'affaires de 5,9 milliards de dollars. Près de 25 000 personnes travaillent directement dans cette filière qui assure plus de 15 % du total des ventes du secteur des aliments et des boissons au Canada.

Par ailleurs, le lait concerne prioritairement une partie de l'espace agricole canadien : 87,3 % des exploitations laitières sont recensées dans les provinces orientales — dont 81,9 % au Québec et en Ontario. Le soutien de l'activité laitière procède donc aussi d'une politique d'aménagement du territoire au profit du Canada agricole qui n'a pas profité de l'extraordinaire essor des agrosystèmes de grande culture à très haute productivité qui relèvent de la Grande Prairie et des Provinces occidentales.

Aider le secteur laitier revient également à soutenir un certain type de structure agraire : celui d'exploitations d'abord familiales, aux méthodes de production intensives, et de taille moyenne. Ainsi, la ferme laitière moyenne au Canada compte 77 vaches pour un cheptel total de 960 000 têtes. Le nombre d'exploitations laitières a diminué de 30 % sur la décennie 2001-2012, la contraction numérique des fermes étant compensée par un classique mouvement de concentration des cheptels et d'efficacité productive accrue. Le rendement laitier, qui a augmenté de 34 % entre 2001 et 2012, est élevé dans la mesure où il est de 9 800 kg de lait par an et par vache. En revanche, l'orientation productive vers des niches commerciales comme le lait bio reste marginale : en 2012, seulement 1,2 % de la collecte laitière est labellisée Agriculture Biologique.

De fait, la structure agricole laitière de base au Canada relève de fermes assez vulnérables face aux logiques de course à la massification productive et à l'abaissement toujours plus drastique des coûts de production. Ce constat légitime donc la politique, régulatrice et protectrice, des pouvoirs publics canadiens en faveur des éleveurs.

Une politique agricole supervisée par une administration régulatrice²

Le Canada, pourtant membre historique du Groupe de Cairns au sein de l'OMC— donc plaidant pour une libéralisation des marchés agricoles —, maintient dans le domaine laitier un contingentement de la production. Le maître-mot de la politique laitière canadienne est, en effet, la « gestion de l'offre ». D'ailleurs, la fin des quotas laitiers européens n'a pas été sans répercussions au Canada, sa couverture médiatique³ témoignant de façon éloquente des interrogations induites par la stratégie européenne de libéralisation. Cette régulation est directement le fait de la Commission canadienne du lait (CCL). Instaurée en 1966, son objectif est clair: d'une part coordonner les différentes politiques suivies à l'échelle des provinces, d'autre part créer des mécanismes aptes à garantir aux éleveurs d'intéressants revenus tout en évitant surplus et surproduction. Cette administration fédérale a un rôle fondamental, à la charnière de l'économie, de la politique et du domaine social. Car elle met autour de la table tous les acteurs de la filière : assemblée des producteurs (Producteurs laitiers du Canada) ; représentants des consommateurs (Association canadienne des consommateurs) ; institutions politiques (Agences et offices fédéraux de mise en marché du lait).

Parmi les piliers sur lesquels est édifié le système productif laitier canadien, l'un des plus importants réside dans la fixation annuelle d'un Quota de mise en marché (QMM) et relevant des travaux du CCGAL (Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait). Ce quota est établi en fonction des besoins des marchés nationaux et internationaux. Il est fixé à l'échelle de l'Etat fédéral et réparti auprès des producteurs à l'échelle provinciale par l'Office provincial de commercialisation. Le QMM est assigné à chaque province en fonction des capacités de production laitière de chacune. Il est donc ajusté aux hiérarchies entre les différents agrosystèmes laitiers régionaux et notamment à la dichotomie productive Est/Ouest. Ainsi, Québec et Ontario se partagent 76 % des impératifs de production fixés à l'échelle du Canada.

¹ <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?id=3803>

² <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php>

³ A l'instar de Radio Canada ayant consacré plusieurs émissions à la fin des quotas laitiers en Europe dont : http://ici.radio-canada.ca/emissions/bien_dans_son_assiette/2015-2016/chronique.asp?idChronique=368787

La souplesse de ce système a priori rigide réside dans le fait que la CCGAL est susceptible, en cours d'année, de réviser le quota en fonction des besoins. Par ailleurs, les provinces ont eu tendance à se rapprocher pour mettre en commun leur politique laitière et harmoniser leur stratégie commerciale et industrielle. Les quatre provinces occidentales sont groupées en une « Entente sur la mise en commun du lait de l'Ouest » cependant que cinq provinces orientales (dont le Québec et l'Ontario) ont fomenté « l'Accord sur la mise en commun du lait de l'Est ».

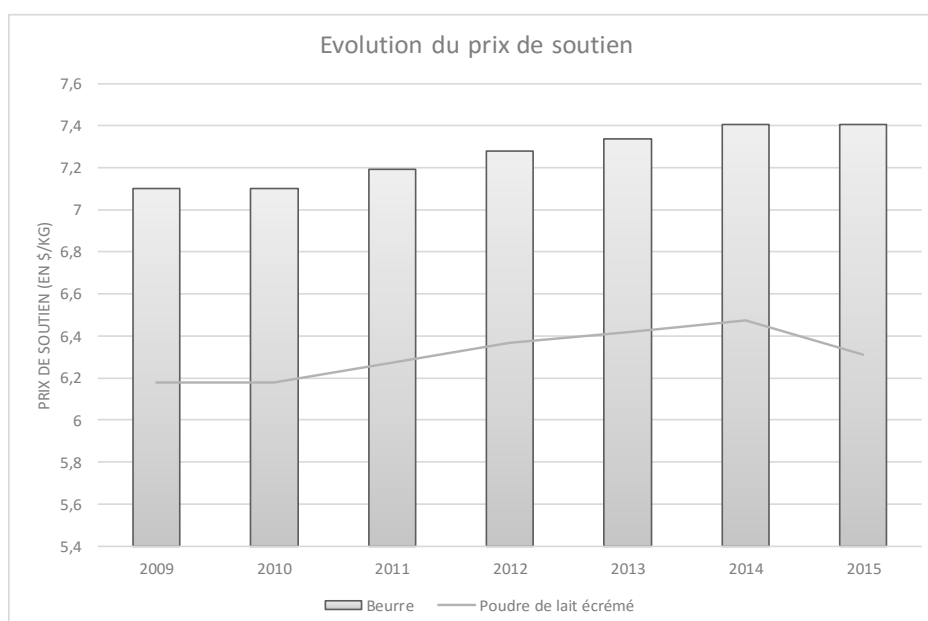
Parmi les mécanismes régulateurs, il faut insister sur le fait que la CCL fixe un prix de soutien, non pas tant sur le lait lui-même que sur le beurre et la poudre de lait. C'est à ce prix que la CCL achète et vend le beurre et la poudre de lait dans le cadre de ses programmes de gestion des marchés. En effet, la CCL est apte, en période de surproduction, à acheter aux industriels privés des stocks de beurre et de poudre de lait écrémée au prix de soutien. Ce prix, évoluant tous les ans, sert alors de référence, à l'échelon provincial, pour fixer le prix du lait que payent les transformateurs industriels aux producteurs. Ce qui signifie que coûts de production liés à la transformation et marge financière des industries sont plutôt répercutés en aval, sur le consommateur.

Le quota : une régulation coûteuse pour les éleveurs⁴ ?

Chaque éleveur canadien est autorisé à un certain niveau de production qui est inhérent au quota de production qui lui a été assigné à l'échelon provincial. Ce quota peut être totalement ou partiellement revendu : il ouvre donc à transaction financière. Tout éleveur qui souhaite augmenter sa production doit donc veiller à obtenir un quota qui peut représenter un coût substantiel. Selon certaines sources, le quota peut représenter jusqu'aux deux tiers de l'investissement dans une exploitation laitière. Les transactions se font, à l'échelle de chaque province, auprès de l'Office fédéral de commercialisation. Le prix des quotas est alors fonction de l'offre et de la demande entre éleveurs.

Or, ces dernières années ont été marquées par une inflation significative du prix des quotas de production. Dans le Manitoba, entre février 1995 et novembre 2011, le prix du quota de production équivalent à la capacité productive annuelle d'une vache laitière a été multiplié par 3,5. Car, pour les éleveurs, les quotas sont un outil de gestion agricole : les éleveurs commercialisent principalement de petits volumes de quotas pour augmenter, ou au contraire réduire, leur cheptel en fonction de leurs stratégies productives. Il n'en demeure pas moins que l'orientation globalement haussière du prix des quotas est diversement gérée par les Provinces. Et l'on retrouve alors une classique opposition Est/Ouest au sein du Canada. Les Provinces occidentales laissent faire le marché : la loi de l'offre et de la demande régit les transactions commerciales entre éleveurs. Les Provinces de l'Est se sont efforcées, au contraire, de mettre en place des cadres régulateurs pour éviter toute envolée des prix mais, également, pour obvier à tout risque de spéculation sur leurs échanges. En 2009, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse et Ile du Prince Edouard ont ainsi décrété un prix plafond du quota de production.

Graphique 3
Soutenir et stabiliser les prix ou l'épineuse mission de la CCL



Source : CDC-CCL

⁴ <https://www.fcc-fac.ca/fr/agriconnaissances/production/le-quota-laitier-un-outil-de-gestion-bien-utile.html>

Les Etats-Unis : une ambition productive intacte et largement défendue par le politique

Dualité des systèmes productifs... et évolution vers le modèle des « mega dairies »

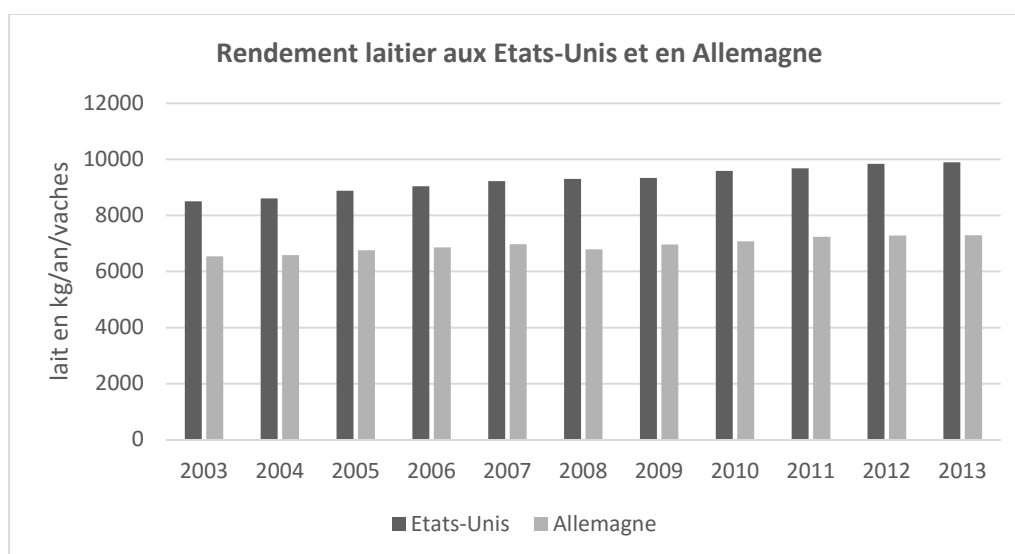
La géographie laitière des Etats-Unis se caractérise par une double dualité. La première est d'ordre entrepreneurial. Les Etats-Unis combinent en effet des structures de production relevant d'une agriculture familiale reposant sur des exploitations de taille moyenne avec le modèle des « mega dairies », en l'occurrence des immenses parcs de stabulation dépassant plusieurs milliers de têtes avec une totale automatisation des processus de traite (robot de traite, parc rotatif de traite).

Cette dualité entrepreneuriale se retrouve à l'échelle des territoires de production. A l'Est de Rocheuses, bordant les Grands Lacs et ceinturant la mégapole urbaine de la Côte Est (de Boston à Washington), les fermes laitières familiales sont les plus nombreuses ; les cheptels y sont les plus modestes par étable. Dans le Wisconsin, l'exploitation bovine laitière compte en moyenne 124 têtes (chiffres de 2014⁵). Les effectifs animaux tombent même à 72 bovins en moyenne par étable en Pennsylvanie. C'est le domaine des historiques « ceintures » laitières (Dairy Belt) qui émergent dès la Belle Epoque (fin du 19^{ème} siècle). En revanche, à l'Ouest des Rocheuses, le développement de la filière laitière est plus récent⁶, ce qui a permis une orientation plus directe vers de plus grandes structures de production. La Californie est devenue, depuis 1993, le premier Etat américain producteur de lait avec des étables dont les effectifs dépassent en moyenne 1 000 bêtes (1 199).

Il n'en demeure pas moins que cette traditionnelle dichotomie Est/Ouest tend, partiellement, à être remise en cause avec le développement rapide et récent des étables géantes dans les régions traditionnelles de l'élevage laitier. Entre 1998 et 2008, ce sont plus de 40 fermes de plus de 1 000 têtes qui ont été ouvertes dans le Michigan, l'Ohio et l'Indiana. La Fair Oaks Farms se targue d'être, avec plus de 35 000 bovins, la plus grande exploitation laitière des Etats-Unis. Sise dans le Wisconsin, elle incarne un modèle agro-industriel de production qui a le vent en poupe à l'échelle de la planète entière, depuis les étables d'Europe de l'Est (ex-RDA) jusqu'aux exploitations géantes d'Asie (Chine, Vietnam) et d'Océanie (Nouvelle-Zélande). En outre, des Etats du Sud emboîtent le pas au modèle productiviste des étables géantes de Californie : au Texas, l'étable laitière moyenne compte 1 052 bêtes, pour atteindre des cheptels de 1 930 bêtes en Arizona et de 2 485 animaux au Nouveau-Mexique.

A l'évidence, le choix états-unien dans le domaine laitier procède d'une volonté de massification productive forte. Elle passe par une concentration nette des cheptels (plus de la moitié de la production laitière nationale relève à présent d'exploitations de plus de 1 000 vaches) et par une majoration nette des rendements – signe éloquent d'une très forte logique d'intensification des logiques d'élevage. Ceux-ci atteignent 9 900 kg de lait par an et par vache en moyenne contre 6 300 en France. Est-ce à dire que les étables géantes sont indemnes de tout risque économique et profitent d'une rentabilité hors-norme suite à des économies d'échelle toujours plus grandes ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où les mega dairies doivent aussi composer avec une dépendance accrue à une nourriture animale de plus en plus onéreuse.

Graphique 4
**Entre Europe et Amérique du Nord, les deux premiers producteurs laitiers.
Une intensification plus poussée aux Etats-Unis**



Source : FAOSTAT

⁵ http://www.progressivepublish.com/downloads/2015/general/2014_pd_stats_lowres.pdf

⁶ C'est avec les années 1980 que l'Ouest des Etats-Unis s'impose véritablement en force dans la production laitière nationale.

Aider la production laitière : une constante historique

Les Etats-Unis visent à la fois la satisfaction de leur demande intérieure et la conquête des marchés extérieurs. En 2014, les exportations laitières aux Etats-Unis ont continué leur dynamique ascensionnelle entamée depuis 2009 et ont rapporté 7,2 milliards de \$. Il n'en demeure pas moins que cette logique de projection à l'international de la puissance productive du système laitier états-unien s'inscrit dans une longue tradition politique de soutien à la filière.

Depuis 1933 et l'Agricultural Adjustment Act adopté dans le contexte de relèvement économique initié par le New Deal de Roosevelt, les Etats-Unis ont constamment maintenu une politique de soutien agricole à la fois ambitieuse et évolutive. Les Farm Bill (loi agricole) de 2002 et de 2008 disposent d'un volet qui contribue à sécuriser, par une série de mécanismes, le secteur productif laitier. Le principal levier d'action réside dans le couplage des aides à une logique de soutien des prix. Les objectifs majeurs des politiques restent, depuis des décennies, les mêmes : réduire les fluctuations excessives des prix du lait et tenter d'ajuster production et capacité d'absorption du marché (quitte à intervenir sur ce dernier)⁷. Ainsi le Milk Income Loss Contract (MILC) est une aide directe versée aux producteurs laitiers lors des périodes de baisse des cours. Au-dessous d'un certain seuil, le soutien s'endèche. Elle s'inscrit directement dans une logique d'aide contracyclique. Le DEOP (Dairy Export Incentive Program) s'apparente à une aide aux exportations de produits laitiers.

Le DPPSP (Dairy Product Price Support Program) est un système public autorisant l'achat de produits laitiers transformés permettant de désengorger le secteur et d'éviter, ipso facto, surproduction et effondrement des prix du lait. Subtilement, les Etats-Unis ont pu ainsi arguer, auprès de l'OMC, qu'il ne s'agissait pas d'un soutien direct aux éleveurs via une intervention directe sur les prix du lait mais seulement un coup de pouce donné à certains produits transformés agroindustriels.

Enfin, le Federal Milk Marketing Orders (FMMO) fonctionne autour d'une série d'agences régionales créées à l'initiative des producteurs. Mettant autour de la table les transformateurs d'un même grand bassin régional de production⁸, ce mécanisme permet de fixer un prix mensuel minimum (Blend Price) que les industriels et les transformateurs doivent payer aux producteurs. Ce prix plancher du lait varie notamment en fonction de sa destination finale, suivant quatre grands types différenciés de produits laitiers.

Une politique laitière qui, désormais, joue moins sur l'offre et les prix que sur le principe d'une garantie marge pour les exploitations

Les récentes réformes agricoles aux Etats-Unis semblent accrédiéter la thèse d'une évolution forte vers plus de libéralisme. Certains mécanismes d'aides agricoles corrélées aux prix ont été abandonnés, à l'image notamment du MILC ou du DPPSP. Toutefois, l'adoption d'un nouveau Farm Bill en 2014⁹ prouve la volonté états-unienne de maintenir l'ambition d'encadrement de la production laitière et de soutien des revenus paysans par de nouveaux mécanismes. Car la crise laitière qui a affecté l'Union européenne en 2009 n'a pas épargné les producteurs laitiers états-uniens, pris en tenaille entre un prix du lait résolument orienté à la baisse et l'envolée des cours des produits d'alimentation du bétail (céréales, oléo-protéagineux).

D'ailleurs, les Etats-Unis n'ont pas fait table du passé : le FMMO a été est maintenu afin d'éviter que les prix du lait ne puissent dévisser par trop brutalement. Parmi les grandes novations du Farm Bill (2014-2018), figure le système du Dairy Margin Protection Program (DMPP). Celui-ci repose, pour pallier toute volatilité des prix du lait, sur le principe d'une assurance-marge qui entre en fonctionnement (sous la forme d'indemnités versées aux éleveurs) dès lors que la différence entre le prix du lait vendu et le coût de l'alimentation animale achetée tombe sous un seuil obérant dangereusement les marges des exploitations. Les éleveurs, qui choisissent d'entrer dans le système public du DMPP, peuvent profiter de garanties de marge (sur 25 % à 90 % de leur production). Ces garanties varient, depuis une base minimale à des niveaux de garantie de marge beaucoup plus élevés (soit du simple au double). Mais, pour prétendre à des niveaux supérieurs de garantie de marge, l'éleveur devra avoir cotisé par le versement de primes dont les montants progressent proportionnellement au niveau de garantie souhaitée et à la production laitière de l'exploitation — ceci afin de favoriser les exploitations dont le cheptel est inférieur à 200 vaches.

En cas de situation plus grave de détérioration des cours du lait et des marges financières pour les producteurs (moins de 4 \$ par 100 livres de lait), le Dairy Product Donation Program permet des achats de lait de la part de la puissance publique (via la CCC: Commodity Credit Corporation) à destination des populations les plus pauvres (banques alimentaires, associations caritatives).

⁷ Alexis Grandjean, Frédéric Courleux, « Le nouveau Farm Bill américain : un renforcement des assurances agricoles subventionnées et des filets de sécurité anticycliques », Centre d'études et de prospectives, n°74, octobre 2014, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/analyse741410.pdf>

⁸ En 2013, le territoire états-unien est divisé en 10 FMMO

⁹ Marie-Cécile Hénard-Damave, « Production laitière américaine : poids économique, outils de politique agricole et arbitrage des éleveurs », Saf agr'idées. Lettre Internet 576, novembre 2014

L'aspect libéral des mécanismes réside dans le fait qu'ils ne sont pas obligatoires : un farmer n'est pas obligatoirement tenu de souscrire au DMPP pendant les cinq ans que dure un Farm Bill et peut préférer des systèmes d'assurances privés (Livestock Margin Insurance for Dairy), voire entrer dans des logiques financières plus spéculatives sur les marchés à terme. C'est notamment le cas pour les plus grandes exploitations laitières dont les coûts d'adhésion au DMPP sont nécessairement assez élevés.

Conclusion

A l'heure où l'Union européenne dérégule assez nettement son secteur laitier, les Etats-Unis et le Canada, dans des logiques diverses et dans le cadre de systèmes productifs différents, maintiennent des politiques agricoles de soutien ambitieuses et évolutives. Car le Canada protège un élevage bovin laitier qui reste fragile et vulnérable comme le démontrent les inquiétudes liées aux négociations politiques et commerciales aujourd'hui en cours et visant à libéraliser plus avant le commerce avec certains pays riverains bordiers du Pacifique (Partenariat TransPacifique).

En vis-à-vis, les Etats-Unis cherchent à accroître leurs parts de marché à l'international en supprimant certains mécanismes de régulation de la production mais tout en proposant à leurs éleveurs des filets de sécurité basés sur le principe de la garantie de leurs marges. Car, comme le remarque l'économiste américain James K. Galbraith, autant les Etats-Unis se font les chantres de la libéralisation internationale du marché, autant ils maintiennent pour leurs acteurs économiques des protections et des aides publiques souvent majeures¹⁰. A l'Union européenne d'en être pleinement consciente...

¹⁰ « Le fanatisme du marché est un produit américain mais porte clairement le tampon réservé à l'exportation », James K. Galbraith, L'Etat prédateur, Seuil, 2009.