



No. 11 LE LAIT ET LES PRODUITS LAITIERS: Pourquoi les réformes sont-elles si difficiles?

RÉSUMÉ

- ▶ *La libéralisation des politiques applicables dans le secteur du lait et des produits laitiers aura pour effet d'accroître les prix de ces produits, mais peut-être pas de 25 à 35 pour cent comme le donnent à penser la plupart des études étant donné les possibilités d'accroissement de la production qui existent dans certaines régions qui produisent à bon marché.*
- ▶ *La réglementation du secteur laitier dans les pays de l'OCDE est omniprésente, complexe et établie de longue date, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'impact de sa réforme ou même de son élimination.*
- ▶ *Les pays de l'OCDE sont ceux qui auront le plus à gagner d'une réforme complète, les avantages qu'en tireront les consommateurs et les économies que pourront ainsi réaliser les gouvernements dépassant les pertes subies par les producteurs.*
- ▶ *La réforme est difficile dans les pays où le soutien est élevé en raison de l'effet de redistribution et des transformations structurelles qu'elle entraînerait à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement.*
- ▶ *Beaucoup de pays en développement ne seraient probablement pas affectés par la réforme étant donné l'envergure de leurs marchés non structurés, qui les isole des fluctuations de la conjoncture sur les marchés mondiaux.*

Le présent dossier ¹ examine l'impact des politiques nationales et des politiques commerciales applicables dans le secteur du lait et des produits laitiers sur les marchés internationaux et essaie de répondre à la question de savoir quels sont les éléments qui entravent la réforme dans cet important sous-secteur de l'agriculture. Il expose les difficultés qu'il y a à évaluer l'impact d'une réforme des politiques et présente un aperçu des résultats qu'ont donnés récemment les évaluations quantitatives d'une réforme d'ensemble des politiques, l'accent étant mis en particulier sur les conséquences d'une telle réforme pour les pays en développement.

1 Quelles sont les questions de politique générale qui se posent?

L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des produits laitiers est parmi les plus intenses et les plus omniprésentes qui soient dans le secteur agricole, et le soutien demeure opiniâtrement élevé dans la plupart des pays

membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En outre, il n'a pas encore été apporté de réponse à plusieurs questions touchant l'impact vraisemblable d'une réforme:

- Y a-t-il un accord sur la façon dont les principaux instruments d'intervention affectent les marchés?
- Les estimations de l'impact sur la mesure dans laquelle les interventions sur les marchés des produits laitiers font monter les prix sont-elles fiables?
- Quel serait l'impact d'une réforme des politiques au niveau des pays et des divers acteurs sur le marché?
- Comment une réforme des politiques pourrait-elle affecter les structures de la production et du traitement et les échanges?
- Comment les politiques des pays de l'OCDE affectent-elles divers pays en développement?

Élucider les résultats des études qui ont été entreprises pour essayer de répondre à ces questions devrait aider les décideurs et les négociateurs à comprendre l'enjeu d'une réforme des politiques concernant le secteur des produits laitiers dans les pays de l'OCDE ainsi qu'à déterminer quels sont les instruments d'intervention qui sont les plus importants, et pour qui.

¹ Ce document a été établi notamment sur la base des résultats d'une consultation informelle d'experts qui a porté à la fois sur les analyses quantitatives des marchés des produits laitiers et la conjoncture sectorielle dans des pays en développement clés, ainsi que d'une note technique sur le même sujet. L'on trouvera de plus amples détails et une liste complète de références dans le document technique de la FAO No. 11 sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture à l'adresse: www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

2 Les marchés internationaux des produits laitiers sont parmi les plus faussés de tous les marchés agricoles

En termes d'équivalent lait, les échanges de produits laitiers ne représentent que 7 pour cent de la production mondiale de lait. L'augmentation des échanges a été très lente et les cours sur les marchés internationaux sont extrêmement instables par suite des fluctuations de la production dans un petit nombre de gros exportateurs et des restrictions rigoureuses que la plupart des pays imposent en ce qui concerne l'accès aux marchés. Pour les pays de l'OCDE en tant que groupe, l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de lait était de 49 pour cent en 2003 et, sauf pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande, n'était inférieure à 40 pour cent dans aucun pays de l'OCDE. Plus de 80 pour cent de l'ESP a revêtu la forme de soutien des prix marchands, essentiellement au moyen de droits de douane élevés ou de contingents tarifaires au-delà desquels les droits sont extrêmement prohibitifs. Les droits moyens hors-contingent applicables aux produits laitiers dans les pays de l'OCDE varient entre 138 pour cent pour le fromage et plus de 1 000 pour cent pour le petit-lait en poudre. L'accès aux marchés est par ailleurs très limité dans beaucoup de pays non membres de l'OCDE, mais tend à être plus facile dans les pays où la demande intérieure augmente rapidement. Les marchés internationaux des produits laitiers sont extrêmement faussés par le recours généralisé à un subventionnement des exportations, bien que celui-ci ait reculé parallèlement à la diminution de la part du marché détenue par les pays qui appliquent de telles subventions.

Dans beaucoup de pays, surtout de l'OCDE, les systèmes de commercialisation du lait sont compliqués par des mesures comme un contingentement de la production ou des régimes de commercialisation du lait de consommation et du lait de laiterie ainsi que par des systèmes de fixation des prix qui établissent une différenciation entre les marchés, selon

l'utilisation finale du produit. Ces mesures amortissent les signaux donnés par les marchés et affectent les investissements et la structure de ce secteur. Le marché mondial du lait et des produits laitiers est fragmenté et les marchés ne sont pas intégrés, de sorte que les systèmes de production et les structures de coûts varient beaucoup d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. Le tableau 1 donne un aperçu général du coût de la production laitière dans différents pays. Sur la base des cours internationaux actuels des produits laitiers, comme le beurre, le lait en poudre et le fromage, en termes d'équivalent lait, seuls les producteurs ayant actuellement un prix de revient égal ou inférieur à 0,18 dollars E.-U./kg seraient compétitifs en l'absence de soutien. À l'intérieur des pays aussi, les marchés nationaux du lait sont fragmentés sur une base régionale. Les systèmes de commercialisation (de contingentement) ont encouragé l'existence d'une base de production diverse, des unités qui produisent à des prix de revient élevés coexistant avec des unités plus efficaces qui produisent à moindres frais. Quelques grandes unités peuvent apparaître comme efficaces parce que les prix intérieurs sont élevés, mais leurs coûts de production sont bien supérieurs à ceux des fournisseurs qui sont compétitifs au plan international.

3 Les politiques concernant le secteur du lait sont parmi les plus complexes et les plus difficiles à évaluer

L'ampleur et la complexité des politiques concernant le secteur laitier, les complications dues à la multiplicité des utilisations du lait et des produits laitiers et la diversité qui caractérise leurs modes de consommation font qu'il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact de ces politiques et de déterminer comment le secteur réagirait à une libéralisation:

- Les structures des coûts sont affectées depuis longtemps par ces politiques et il est difficile de déterminer ce que seraient les coûts sur un marché libre.

Tableau 1 – Coûts de production du lait dans des régions et pays sélectionnés

Coûts de production (dollars E.-U./kg de lait)	Pays
0-18	Pologne, Argentine, Pakistan, Viet Nam, Nouvelle-Zélande, Australie occidentale, Brésil (grandes exploitations), Inde (grandes exploitations), Chili (petites exploitations), Chine (petites exploitations), Australie (petites exploitations)
18-28	Estonie, République tchèque, Brésil, Bangladesh, Chine, Thaïlande, Brésil (petites exploitations)
28-35	Espagne, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Hongrie, États-Unis d'Amérique, Allemagne (grandes exploitations), Pays-Bas (grandes exploitations), Israël (grandes exploitations)
35-45	Autriche, France, Suède, Pays-Bas (petites exploitations), Israël (petites exploitations)
> 45	Suisse, Norvège, Finlande, Canada, Allemagne (petites exploitations)

Source: International Farm Comparison Network (IFCN) Dairy Report 2004.

- L'effet de rente dû à l'application de ces politiques a bénéficié surtout aux agents de la première génération tout au long de la chaîne de commercialisation (producteurs, laiteries) et a affecté la structure des coûts et l'organisation actuelles du secteur.
- Les mécanismes de différenciation des prix établis par les systèmes nationaux de commercialisation, qui répartissent le lait entre différentes catégories de produits, comme le lait de consommation et le lait de laiterie, ont ôté toute clarté aux marges de commercialisation.
- Des droits de douane élevés ont fréquemment écarté toute possibilité d'échanges, ce qui a limité la possibilité d'analyser empiriquement la possibilité pour les importations de remplacer les produits d'origine nationale. Il est difficile de mesurer avec exactitude l'étendue de la "prime" ou de l'"excédent" des droits de douane et d'évaluer correctement les systèmes de contingents tarifaires.
- La mesure de la réaction des industries nationales de traitement du lait est compliquée par l'allocation des composantes du lait, à savoir lipides, protéines et autres solides, à des produits laitiers aussi divers que le beurre, le fromage et le lait en poudre.

Ces obstacles à l'analyse de la demande des consommateurs dans chaque pays détermineront l'impact d'une réforme des politiques sur les échanges. Les indications d'origine géographique de produits comme les innombrables types de fromages qui sont fabriqués dans le monde pourront également affecter ces changements.

4 Le consensus est que l'impact de la réglementation du secteur laitier est significatif

Différentes études ont examiné l'impact d'une réforme de la réglementation en mettant l'accent soit sur une proposition spécifique présentée dans le contexte de l'OMC, soit sur l'impact d'accords commerciaux régionaux, soit encore, à l'extrême, sur différents scénarios de libéralisation complète des politiques. Seuls ces derniers sont aisément comparables et offrent généralement le cadre de référence le mieux approprié pour une évaluation. Cependant, une libéralisation complète du secteur du lait n'est guère vraisemblable et, même si elle l'était, il est très difficile d'évaluer avec exactitude ses conséquences au moyen de modèles qui simulent des situations très éloignées de celles qui ont prévalu dans la réalité.

En dépit des multiples difficultés qu'il y a à évaluer les politiques, différents analystes sont foncièrement d'accord quant à ce que sont

essentiellement les effets de la réglementation du secteur laitier sur les marchés internationaux. Les analyses montrent par exemple que les prix moyens du lait à l'exploitation dans les pays exportateurs de produits laitiers, habituellement représentés par les prix pratiqués sur les marchés d'Océanie, augmenteraient dans des proportions comprises entre 25 et 35 pour cent au moins à la suite d'une libéralisation complète. Les prix des produits laitiers augmenteraient dans des proportions semblables, et la composante matières grasses du lait (beurre) serait plus affectée que la composante protéines (lait écrémé en poudre), ce qui signifie sans doute que les distorsions sont relativement moindres sur ce dernier marché. Les prix à la production dans les pays très protégés, comme ceux de l'Union européenne (EU), les États-Unis d'Amérique et le Canada, diminueraient dans des proportions de l'ordre de 5 à 25 pour cent, de 0 à 13 pour cent et de 30 à 43 pour cent respectivement.

Toutefois, les experts spécialisés dans ce secteur font valoir que les effets auxquels l'on peut s'attendre sur la base des modèles empiriques seront sans doute tempérés par l'apparition de nouveaux pays producteurs en Amérique du Sud et de plusieurs pays producteurs actuellement en transition, qui semblent avoir des possibilités considérables d'accroître leur production si les cours internationaux sont plus élevés.

Les études concordent également pour ce qui est de déterminer ceux qui auraient à gagner et à perdre d'une réforme globale. Selon toutes les études, une réforme profiterait manifestement beaucoup aux consommateurs des pays de l'OCDE où le soutien est actuellement élevé ainsi qu'aux producteurs des pays où les prix de revient sont réduits et où le soutien des producteurs est actuellement modéré. Il en ressort également que pour les producteurs de lait des pays dans lesquels les niveaux actuels du soutien sont élevés seraient exposés à des pertes unitaires considérables. Selon ces analyses, les perdants seraient également les consommateurs des pays importateurs nets. Les gouvernements des pays importateurs perdraient des recettes fiscales, tandis que les gouvernements des pays qui appliquent une protection élevée et qui versent des subventions verraient leurs dépenses diminuer. Globalement, l'accroissement de bien-être résultant d'une libéralisation complète de la réglementation du secteur laitier est estimé comme étant de l'ordre de 3 milliards de dollars. En raison de l'augmentation des cours sur les marchés mondiaux qu'entraînerait une libéralisation des marchés du lait, les pays en développement qui sont importateurs nets de produits laitiers seraient lésés par les réformes tandis que ceux d'entre eux qui sont exportateurs nets en tireraient avantage. Les régimes de réglementation du secteur laitier dans les pays développés sont caractérisés surtout par des politiques de soutien du marché reposant sur des droits de douane élevés et

n'exigeant donc pas de dépenses directes majeures de la part des pouvoirs publics. Les coûts d'intervention sur les marchés sont fréquemment limités en présence de contingents de production, de sorte que la réforme n'aurait qu'un impact réduit sur les budgets du soutien de l'agriculture dans les pays développés.

5 L'impact sur les structures de production constitue un aspect majeur

En revanche, les différentes études n'indiquent pas si clairement quel serait l'impact d'une réforme des politiques sur le volume de la production de lait. Le niveau élevé des prix à l'exportation dans certains des pays de l'OCDE a encouragé les investissements dans les grandes exploitations laitières dont les prix de revient sont bien supérieurs à ceux des pays qui produisent à moindre frais. Si le commerce était libre, les producteurs (exportateurs) compétitifs de lait produiraient à un prix à l'exportation d'environ 0,23 dollars/kg, soit environ 0,05 dollars/kg de plus que les prix prévalant avant la réforme. Les producteurs, petits et grands, dont les coûts de production sont plus élevés, y compris les coûts de transaction et les différences de coûts de traitement et de commercialisation, devraient faire un gros effort d'ajustement. Le profil des coûts illustré au tableau 1 montre les pays qui devraient faire les plus gros efforts d'ajustement, et dans quelle mesure.

6 Une réforme pourrait ne pas affecter les marchés des produits laitiers dans beaucoup de pays en développement

L'on pense généralement qu'une réforme des politiques dans le secteur du lait et des produits laitiers n'aurait qu'un impact modeste sur de nombreux pays en développement étant donné les droits élevés qu'appliquent actuellement certains de ces pays. Si les droits sont réduits, cette réduction compenserait la hausse des prix internationaux ou le niveau élevé des coûts de transaction qui, dans la pratique, isolent les consommateurs et les producteurs nationaux de lait, qui sont pour la plupart des ruraux. Une des spécificités du secteur laitier dans ces pays est la part du marché national représentée par ce qu'il est convenu d'appeler les "marchés non structurés". Il s'agit de marchés traditionnels

qui fonctionnent essentiellement selon des principes non commerciaux et qui revêtent une importance extrême dans certains pays. Par exemple, ces marchés représentent plus de 80 pour cent des marchés nationaux du lait en Afrique de l'Est, de 30 à 45 pour cent en Amérique latine, et plus dans les pays d'Amérique centrale, et plus de 85 pour cent dans de grands pays d'Asie comme l'Inde et le Pakistan. Cela porte à conclure que, dans un grand nombre de pays, particulièrement en Afrique, en Asie et dans certaines régions d'Amérique latine, une réforme internationale des politiques concernant le secteur du lait et des produits laitiers n'aurait guère d'effet immédiat sur les moyens de subsistance des producteurs et des consommateurs, étant donné que ces marchés demeurent fragmentés et isolés des marchés internationaux. Tel serait notamment le cas de pays comme l'Inde, premier producteur mondial de lait et de produits laitiers. Il va de soi qu'une telle réforme apporterait des avantages considérables aux pays en développement qui commencent à être exportateurs de produits laitiers.

7 Conclusion

Le niveau élevé du soutien du secteur laitier dans les pays de l'OCDE a été l'un des obstacles qui ont le plus entravé les efforts généraux de réforme des politiques agricoles entrepris dans le contexte des négociations commerciales, et ce malgré l'amélioration notable nette du bien-être qu'une réforme entraînerait vraisemblablement dans les pays qui l'auraient entreprise. La résistance opposée aux réformes est imputable surtout aux coûts élevés d'ajustement auxquels devraient faire face les producteurs de lait si le marché des produits laitiers était libéralisé et ce sont ces coûts qui expliquent pourquoi les réductions des droits, du soutien interne et/ou du subventionnement des exportations ont jusqu'à présent été assez limitées. Toute formule de réduction aura sans doute un impact significatif sur les revenus des producteurs de lait, sur le volume de la production et sur la structure du secteur. Simultanément, les pays en développement n'ont guère manifesté d'intérêt pour des réformes dans le secteur des produits laitiers, les avantages qu'ils pensent pouvoir en tirer étant généralement réduits, si tant est même que de telles réformes ne leur portent pas préjudice.