

Situation et perspectives du secteur laitier dans les pays de l'OCDE

Langer F.

in

Tisserand J.-L. (ed.).
Le lait dans la région méditerranéenne

Paris : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 6

1989

pages 23-30

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI000364>

To cite this article / Pour citer cet article

Langer F. **Situation et perspectives du secteur laitier dans les pays de l'OCDE.** In : Tisserand J.-L. (ed.). *Le lait dans la région méditerranéenne*. Paris : CIHEAM, 1989. p. 23-30 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 6)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Situation et perspectives du secteur laitier dans les pays de l'OCDE

F. LANGER
O. C. D. E.
PARIS (FRANCE)

RESUME - Les pays de l'OCDE représentent deux millions de producteurs de lait mais cette population est très hétérogène, tant du point de vue capacité de production que de sa structure sociale. Les conditions climatiques et économiques sont par ailleurs très variables. Une forte surproduction se manifeste, conséquence d'un niveau élevé de soutien des prix dans de nombreux pays et surtout du progrès technique. Le bilan offre/demande est difficile à établir car plusieurs produits sont fabriqués à partir d'une même quantité de lait. Un bilan protéines et matière grasse indique que si la consommation de protéines est stable, celle de matière grasse est en augmentation. La réussite de la politique laitière dépend dans de nombreux cas de l'efficacité des fermes. Il semble que le seul secteur susceptible de connaître une expansion importante dans l'avenir soit celui du fromage. Une demande peu extensible entraîne la mise en place de mesures de limitation de l'offre, soit en modulant le prix de soutien en fonction de l'importance des stocks (USA), soit en instituant des quotas laitiers. Actuellement la production est en recul entraînant une chute des stocks et une hausse du prix mondial de marché. Une réforme des politiques laitières apparaît indispensable. Elle doit tenir compte des progrès technologiques et notamment de l'utilisation éventuelle de la somatotropine.

Mots-clés: Production laitière, demande, intervention, quota laitier, politique laitière

ABSTRACT - «*Situation and prospects in the milk sector in the O.E.C.D. countries*». OCDE countries have two million milk producers, but this population is very heterogeneous, from the viewpoint of production capacity as from social structure. The climatic and economic conditions are also quite variable. Overproduction is a consequence not only of strong price support in many countries but especially of the technical progress. The supply/demand balance is difficult to establish since several products are manufactured from the same quantity of milk. A protein fat content balance indicates that although protein consumption has stabilized, that of fat content is increasing. The success of the dairy policy depends in many cases on the efficiency of farms. It seems that the only sector susceptible of achieving an important expansion in the future be that of cheese. A not very elastic demand means to take measures to limit supply, be it by regulating support prices according to the size of stocks (USA), be it by setting milk quotas. At present production is decreasing, carrying stocks along with it, and causing an increase in world market prices. A revision of dairy policies seems essential. It should take into consideration technological progress and in particular the possible use of somatotropin.

Key words: Dairy production, demand, intervention, milk quota, milk policy.

Les idées exprimées et les faits exposés dans cet article le sont sous la responsabilité de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues de l'OCDE.

Il y a plus de deux millions de producteurs de lait dans les pays de l'OCDE. Bien qu'en décroissance rapide, ce nombre très élevé donne une idée de la difficulté des problèmes de coordination que doit résoudre l'intervention gouvernementale. En outre, ces nombreux producteurs sont très hétérogènes et on compte un grand nombre d'éleveurs ayant des étables de petite taille et des méthodes traditionnelles, pour lesquels le lait est le principal revenu. A titre d'exemple, la livraison moyenne par producteur atteint 500.000 kilos par an en Nouvelle-Zélande et 20.000 kilos en Autriche (pour la CEE, la moyenne est de 70.000 kilos). A l'intérieur de chaque pays, la diversité est parfois aussi grande. Cette hétérogénéité explique que les considérations «sociales» et les considérations «économiques» soient intimement mêlées dans les politiques suivies à l'égard de ce secteur. Néanmoins, il, s'agit peut-être là simplement d'une

question de visibilité, car il n'y a guère problème économique qui n'ait pas de répercussions sociales.

La surproduction

Le problème principal qui domine la politique laitière des pays de l'OCDE depuis quelques années est celui de la surproduction. De 200 millions de tonnes environ au début des années 70, la production totale de lait dans la zone s'est gonflée régulièrement jusqu'à frôler les 250 millions de tonnes en 1983. Ce mouvement d'expansion a été général, seule l'Australie faisant exception. C'est le fait que tous ces pays soient ainsi en phase qui a rendu les problèmes particulièrement épineux au niveau international dans les années 1980. Depuis le maximum de 1983, la production

recule lentement au niveau global, avec une nouvelle pointe en 1986 (voir tableau 1 et graphique 1), mais l'expansion est loin d'avoir été brisée dans certains pays: elle se manifeste fortement par exemple aux Etats-Unis. Néanmoins, les principaux pays ne sont plus en phase.

Les causes de cette expansion générale sont très probablement le niveau élevé du soutien à la production et le progrès technique. Les équivalents-subsidations à la production (ESP) calculés par l'OCDE mesurent la part du

prix *effectif* (c'est-à-dire toutes subventions comprises) reçu par le producteur, qui est due au soutien de l'Etat. Cet ESP est en général supérieur à 50 pour cent pour les pays de l'OCDE. Le lait est le produit agricole qui est le plus soutenu au niveau de la production (l'essentiel de ce soutien étant payé par les consommateurs sous forme de prix plus élevés). Quant au rôle du progrès technique, il s'illustre notamment par la hausse constante et rapide des rendements par vache, et par l'incapacité des baisses de prix à enrayer l'expansion comme on l'a constaté aux Etats-Unis.

Tableau 1
COW'S MILK PRODUCTION, SELECTED COUNTRIES
(1,000 METRIC TONS)

	1983	1984	1985	1986	1987 PRELIM	1988 FORECAST
NORTH AMERICA						
CANADA	7,850	8,096	7,891	7,925	7,990	8,000
MEXICO	9,573	7,410	6,920	8,000	8,971	9,672
UNITED STATES	63,354	61,439	64,930	65,354	64,500	65,300
SUBTOTAL	80,777	75,945	79,741	81,279	81,461	82,972
SOUTH AMERICA						
ARGENTINA	5,808	5,533	5,909	6,296	6,400	6,500
BRASIL	10,700	10,800	10,400	9,800	11,000	11,500
CHILE	927	906	1,040	1,130	1,100	1,200
PERU	580	603	645	652	655	660
VENEZUELA	1,603	1,618	1,638	1,690	1,740	1,795
SUBTOTAL	19,618	19,460	19,632	19,568	20,895	21,655
EUROPEAN COMMUNITY						
BELGIUM-LUXEMBOURG	4,161	4,120	4,080	4,213	4,030	3,850
DENMARK	5,427	5,234	5,099	5,111	4,855	4,700
FRANCE	27,905	27,595	26,830	27,420	26,320	24,740
GERMANY, FED. REP.	26,913	26,151	25,674	26,350	24,800	24,000
GREECE	677	664	646	643	635	640
IRELAND	5,627	5,924	6,047	5,816	5,744	5,646
ITALY	10,080	10,176	10,227	10,278	10,300	10,300
NETHERLANDS	13,231	12,782	12,550	12,695	11,700	11,490
PORTUGAL	794	720	820	842	870	870
SPAIN	6,070	6,240	6,300	6,260	6,150	6,000
UNITED KINGDOM	17,300	16,550	16,340	16,218	15,300	14,995
SUBTOTAL	118,185	116,156	114,613	115,846	110,704	107,213
OTHER WESTERN EUROPE						
AUSTRIA	3,634	3,741	3,760	3,739	3,630	3,617
FINLAND	3,236	3,224	3,083	3,071	2,983	2,956
NORWAY	1,992	2,001	1,973	1,952	1,969	1,950
SWEDEN	3,715	3,795	3,695	3,533	3,497	3,465
SWITZERLAND	3,731	3,858	3,845	3,845	3,855	3,847
SUBTOTAL	16,308	16,619	16,356	16,140	15,934	15,835

Tableau 1 (Cont.)

	1838	1984	1985	1986	1987 PRELIM	1988 FORESCAST
EASTERN EUROPE						
CZECHOSLOVAKIA	6,495	6,763	6,883	6,885	6,900	6,900
GERMANY DEM. REP.	8,203	8,729	9,044	9,044	9,358	9,400
HUNGARY	2,809	2,800	2,723	2,732	2,740	2,740
POLAND	16,097	16,795	16,585	15,712	15,400	15,000
ROMANIA	3,853	4,069	3,575	3,675	3,750	3,680
YUGOSLAVIA	4,610	4,572	4,679	4,661	4,625	4,580
SUBTOTAL	42,067	43,728	43,489	42,709	42,773	42,350
U.S.S.R.	96,450	97,906	98,608	102,173	103,200	104,900
OTHER AFRICA						
SOUTH AFRICA, REP. OF	2,129	2,429	2,327	2,200	2,095	2,150
SOUTH ASIA						
INDIA	16,000	17,100	19,000	19,500	17,700	18,50
OTHER ASIA						
CHINA						
MAINLAND	1,845	2,186	2,499	2,860	3,450	4,300
JAPAN	7,036	7,138	7,378	7,457	7,380	7,400
SUBTOTAL	8,881	9,324	9,877	10,317	10,830	11,700
OCEANIA						
AUSTRALIA	5,676	6,087	6,265	6,205	6,343	6,372
NEW ZEALAND	6,879	7,617	7,876	8,226	7,285	8,000
SUBTOTAL	12,555	13,704	14,141	14,431	13,628	14,372
TOTAL	412,970	413,371	417,784	424,163	419,220	421,665

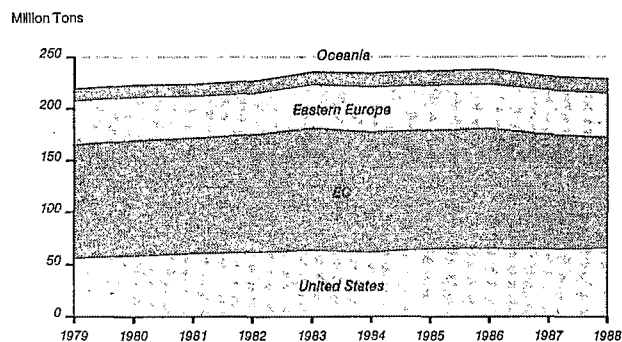
SOURCE: COUNSELOR AND ATTACHE REPORTS, OFFICIAL STATISTICS, AND RESULTS OF OFFICE RESEARCH.

NOTES: AUSTRALIAN YEAR ENDS JUNE 30, NEW ZEALAND YEAR MAY 31 AND INDIAN YEAR MARCH 31.
SPAIN AND PORTUGAL JOINED THE EUROPEAN COMMUNITY IN 1986.

COMMODITY AND MARKETING PROGRAMS
NOVEMBER 1987

DAIRY, LIVESTOCK AND POULTRY DIVISION
FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE

Grafic 1. Cow's milk production in selected Countries or Regions.



L'existence d'un surplus de la production par rapport à la consommation n'est pas facile à mettre en évidence en raison du fait que les deux tiers du lait produit dans la zone OCDE sont consommés sous forme de produits transformés. Pour calculer la consommation totale il faut évaluer des équivalent-lait. Comme les processus de transformation sont de plus en plus élaborés et procèdent à un véritable «cracking» du lait dans ses diverses composantes, il n'est plus possible de raisonner en termes de kilos de lait contenus dans tel ou tel produit. Il faut donc construire des bilans pour les deux principaux composants du lait, la matière grasse et la matière protéique. De tels bilans, calculés par le Secrétariat de l'OCDE, sont présentés aux tableaux 2 et 3. On constate d'emblée la paradoxe que la consommation de protéines paraît stable alors que celle de matière grasse

Tableau 2
BILAN LAITIER DE L'OCDE EN TERMES DE PROTEINES
(en milliers de tonnes a l'exception de la teneur en protéines)

	1985	1986	1987		1985	1986	1987
CEE 12				SUISE			
Teneur en protéines	0.0325	0.0325	0.0325	Teneur en protéines	0.032370	0.032370	0.032332
Livraisons de lait	105507	106921	101710	Livraisons de lait	3031	3048	2946
Production de protéines	3428.98	3474.93	3305.58	Production de protéines	98.11	98.66	95.25
Exportations nettes	455.12	436.63	532.54	Exportations nettes	17.00	15.00	13.00
Augmentation nette du stock	36.15	98.40	-116.94	Augmentation nette du stock	-0.38	0.00	-3.42
Consommation	2937.70	2939.91	2889.97	Consommation	81.50	83.66	85.67
USA				AUTRICHE			
Teneur en protéines	0.032370	0.032370	0.032332	Teneur en protéines			
Production de lait	65166	65037	64620	Production de lait	2370	2377	2260
Production de protéines	2109.45	2105.27	2089.34	Production de protéines	78.93	78.73	74.86
Exportations nettes	47.20	27.10	23.5	Exportations nettes			
Augmentation nette du stock	-58.30	-75.00	-126.50	Augmentation nette du stock	0.00	1.15	-0.77
Consommation	2120.55	2153.17	2192.34	Consommation	51.97	53.38	55.29
CANADA				NORVEGE			
Teneur en protéines	0.032370	0.032370	0.032332	Teneur en protéines	0.032	0.032	0.032
Livraisons de lait	7486	7524	7594	Livraisons de lait	1898	1900	1935
Production de protéines	242.32	243.55	245.53	Production de protéines	58	58	59
Exportations nettes	27.60	28.50	16.60	Exportations nettes	3.9	3.8	4
Augmentation nette du stock	-2.70	-2.30	0.00	Augmentation nette du stock	0	0	0
Consommation	217.42	217.35	228.95	Consommation	54.1	54.2	55
AUSTRALIE				FINLANDE			
Teneur en protéines	0.032370	0.032370	0.032332	Teneur en protéines	0.0326	0.0326	0.0324
Livraisons de lait	6204	6163,1	6444,6	Livraisons de lait	2894	2893	2778
Production de protéines	200.83	199.50	208.37	Production de protéines	94.34	94.31	90.01
Exportations nettes	44.00	52.00	51.00	Exportations nettes	22.60	18.75	17.64
Augmentation nette du stock	-3.06	-0.38	-1.92	Augmentation nette du stock	-3.17	0.72	-1.39
Consommation	159.89	147.89	159.29	Consommation	74.91	74.84	73.76
NOUVELLE ZELANDE				SUEDE			
Teneur en protéines	0.03273	0.03527	0.03375	Teneur en protéines	0.0336	0.0337	0.0336
Livraisons de lait	7413	7237	6778,6	Livraisons de lait	3581	3423	3368
Production de protéines	256.23	268.85	241.86	Production de protéines	120.32	115.36	113.16
Exportations nettes				Exportations nettes	6.20	4.00	4.80
Augmentation nette du stock				Augmentation nette du stock	-0.38	0.00	-3.42
Consommation	25.00	25.00	25.00	Consommation	114.50	111.36	111.78
JAPON				OCDE *			
Teneur en protéines	0.032370	0.032370	0.032332	Teneur en protéines	0.032529	0.032613	0.032536
Livraisons de lait	7377	7457	7332	Livraisons de lait	212927	213980	207766
Production de protéines	283.80	241.39	273.06	Production de protéines	6926.31	6978.56	6760.03
Exportations nettes	-64.00	-59.00	-64.00	Exportations nettes			
Augmentation nette du stock	7.28	4.21	-2.66	Augmentation nette du stock			
Consommation	295.52	296.17	303.72	Consommation	6133.07	6156.93	6180.77
				SOLDE	793.24	821.63	579.26
				* non compris Yougoslavie, Islande et Turquie			

Tableau 3

BILAN LAITIER DE L'OCDE EN TERMES DE MATIERES GRASSES, 1985-87
(en milliers de tonnes a l'exception de la teneur en matières grasses)

	1985	1986	1987		1985	1986	1987
CEE 12				SUISE			
Teneur en mat. grasses	0.0389	0.0393	0.0395	Teneur en mat. grasses	0386	0.0389	0.039
Livraisons de lait	105507	106921	101710	Livraisons de lait	3031	3048	2946
Production de mat. grasses	4104.22	4202.00	4017.55	Production de mat. grasses	117.00	118.57	114.89
Exportations nettes	462.90	411.50	680.90	Exportations nettes	6.21	4.81	—0.29
Augmentation nette du stock	143.20	240.80	—339.80	Augmentation nette du stock	—1.92	—0.26	1.34
Consommation de mat. grasses	3498.12	3549.70	3676.45	Consommation de mat. grasses	112.71	114,02	113.84
USA				AUTRICHE			
Teneur en mat. grasses	0.03667	0.03667	0.0365	Teneur en mat. grasses			
Production de lait	65166	65037	64620	Production de lait	2370	2377	2260
Production de mat. grasses	2389.64	2384.91	2358.63	Production de mat. grasses	93.5	93.79	89.18
Exportations nettes	33.00	—16.00	—3.00	Exportations nettes	17.3	17,2	12.5
Augmentation nette du stock	—50.50	—10.00	—88.00	Augmentation nette du stock			
Consommation de mat. grasses	2407.14	2410.91	2449.63	Consommation de mat. grasses	72.2	76,6	76.7
USA				NORVEGE			
Teneur en mat. grasses	0.0374	0.0373	0.0373	Teneur en mat. grasses	0.039	0.039	0.039
Livraisons de lait	7486	7524	7594	Livraisons de lait	1898	1900	1935
Production de mat. grasses	271.07	272.71	275.35	Production de mat. grasses	71	71	71
Exportations nettes	8.87	5.29	4.06	Exportations nettes	9.1	8.8	9.2
Augmentation nette du stock	—8.21	—3.26	—4.51	Augmentation nette du stock	0	0	0
Consommation de mat. grasses	270.41	270.68	275.80	Consommation de mat. grasses	61.9	62.2	62.8
AUSTRALIE				FINLANDE			
Teneur en mat. grasses	0.042	0.042	0.042	Teneur en mat. grasses			
Livraisons de lait	6204	6163.1	6444.6	Livraisons de lait	2894	2893	2778
Production de mat. grasses	260.57	258.85	270.67	Production de mat. grasses	126.35	125.55	120.56
Exportations nettes	73.30	67.90	53.10	Exportations nettes	33.07	28.52	32.47
Augmentation nette du stock	—10.20	—6.10	8.50	Augmentation nette du stock	—5.07	5.28	—2.54
Consommation de mat. grasses	197.47	197.05	209.07	Consommation de mat. grasses	98.35	91.75	90.63
NOUVELLE ZELANDE				SUEDE			
Teneur en mat. grasses				Teneur en mat. grasses	0.0421	0.0422	0.0425
Livraisons de lait	7413	7237	6778	Livraisons de lait	3581	3423	3370
Production de mat. grasses	364	358.2	336.1	Production de mat. grasses	150.76	144.45	143.23
Exportations nettes	259.6	291.7	303.2	Exportations nettes	28.60	19.50	23.20
Augmentation nette du stock	40	2.4	—30.2	Augmentation nette du stock	0.30	—0.40	—1.50
Consommation de mat. grasses	64.4	64.1	63.1	Consommation de mat. grasses	121.86	125.35	121.53
JAPON				OCDE (*)			
Teneur en mat. grasses	0.0364	0.0365	0.0366	Teneur en mat. grasses	0.038588	0.38798	0.038824
Livraisons de lait	7377	7457	7332	Livraisons de lait	212927	213980	207768
Production de mat. grasses	268.52	272.18	268.35	Production de mat. grasses	8216.62	8302.20	8066.51
Exportations nettes	—23.00	—23.00	—26.00	Exportations nettes	908.95	816.22	1089.34
Augmentation nette du stock	8.00	4.50	—6.40	Augmentation nette du stock	115.60	232.96	—463.11
Consommation de mat. grasses	283.52	290.68	300.75	Consommation de mat. grasses	7192.07	7253.03	7440.30
				SOLDE	1024.55	1049.17	626.21
				* a l'exclusion de la Yougoslavie, l'Islande et la Turquie.			

augmente, sur ces trois ans. Pour l'idée la plus répandue, et qui est d'ailleurs exacte, est qu'il y a au contraire un surplus de matière grasse et non pas de protéines.

Ce paradoxe s'explique entièrement par les mesures d'écoulement des stocks de vieux beurre de la CEE en 1986 et 1987 (et encore en 1988), à l'intérieur de ses propres frontières. En réalité, les tendances de la consommation telles qu'elles apparaissent à première vue sont trompeuses: cette consommation est largement subventionnée, et de manière fortement variable. Elle ne représente donc pas la consommation au sens économique, c'est-à-dire l'achat par un utilisateur d'un produit au prix du marché. Les politiques d'encouragement de la demande ont été moins discutées que celles du soutien à la production, mais elles jouent un rôle très important dans la gestion du secteur. Dans la CEE, outre les mesures récentes signalées plus haut pour le vieux beurre, on citera les subventions au lait écrémé utilisé dans l'alimentation animale, notamment des veaux et qui portent sur un million de tonnes de poudre chaque année. Aux Etats-Unis, les dons à des organisations charitables ou à des groupes sociaux défavorisés expliquent une bonne partie de la croissance de la demande de produits laitiers ces dernières années.

Quelle que soit l'efficacité de ces politiques par rapport à leurs objectifs, elles ont comme résultat accessoire que les tendances de la consommation sont difficiles à établir. Sur ce point crucial, les responsables de la politique laitière s'en remettent donc aux tendances du marché des différents produits, qui sont au premier chef suivies par les entreprises de transformation. Celles-ci jouent un rôle capital dans l'évolution et la performance du secteur laitier. Pourtant, elles ne font pas l'objet d'une politique particulière, sauf dans les pays où la politique industrielle est de toute façon un domaine d'action de l'Etat. On se trouve donc en présence d'un nouveau paradoxe: le succès des politiques laitières en termes d'adaptation au marché des produits est sous la dépendance de l'efficacité des firmes, qui est elle-même en dehors du champ de compétence de la politique laitière.

Les indicateurs de l'état de la demande internationale sont également sujets à caution. Si la situation précédente de surproduction a été principalement l'effet d'une poussée de la production, la faiblesse de la demande internationale a également joué un rôle. Sur ce point, comme pour la demande intérieure, il est difficile de faire une analyse globale rigoureuse, puisqu'aussi bien l'aide alimentaire représente une part importante des échanges internationaux. En 1986, selon la FAO, les Etats-Unis ont donné à l'étranger environ 235.000 tonnes de poudre écrémée soit plus de la moitié de leurs exportations totales (408.000 tonnes et 388.000 tonnes en 1987). De son côté, la CEE a donné près de 100.000 tonnes de poudre (exportations totales la même année: 267.000 tonnes) et surtout 30.000 tonnes de butter oil, ce qui représente un peu plus en équivalent-beurre (les exportations totales de beurre de la CEE ont été de 331.000 tonnes en 1986 et 622.000 tonnes en 1987).

Néanmoins, il semble bien que la demande internationale

pour les produits laitiers fabriqués dans les pays de l'OCDE ne soit pas en augmentation de manière significative. Le seul produit pour lequel les échanges se développent (dans les deux sens) à long terme est le fromage. Pour des produits comme le beurre et la poudre, les seuls débouchés des pays de l'OCDE sont situés dans les pays en développement et en URSS. Or, la production laitière de l'URSS semble s'améliorer nettement. Quant aux pays en voie de développement, leur pouvoir d'achat en général n'est plus ce qu'il était aux beaux jours de l'OPEP. Donc pour l'instant, la tendance globale de la demande, tant interne qu'externe, pour le lait produit par les pays de l'OCDE, n'est pas une tendance de croissance.

Les mesures de limitation de l'offre

Ce manque de dynamisme de la demande, surtout relativement à la poussée de la production, s'est illustré de manière frappante dans le gonflement des stocks d'intervention. L'analyse de l'évolution des stocks peut servir de transition pour en venir au commentaire sur la situation actuelle. En bref: les stocks ont été et ils ne sont plus! Le décroissement rapide des stocks est due à l'action énergique de nombreux gouvernements pour enrayer la surproduction en prenant des mesures directes de limitation de l'offre.

Aux Etats-Unis, le Food Security Act de 1985 avait mis en place un système de réduction automatique du prix de soutien dès que les stocks de la CCC devaient dépasser un niveau correspondant à environ 3 pour cent de la production de lait. Pourtant, ce n'est pas cette mesure qui a permis de ralentir provisoirement la croissance: c'est le programme de cessation laitière (Dairy Termination Program), appliqué entre mi-86 et mi-87, donnant une prime aux exploitants désireux de quitter la production pendant au moins 5 ans. Grâce à ce coûteux programme (un milliard de dollars à la charge du gouvernement) la croissance de la production de lait américaine a marqué une pause en 1987 mais une pause seulement. La sécheresse de l'été 1988 a amené le gouvernement américain, dans le cadre des mesures d'aide exceptionnelles à l'agriculture, à annuler la disposition du Food Security Act sur la baisse automatique du prix de soutien. C'est ainsi, malheureusement, la disposition la plus positive de l'effort de réforme de la politique laitière américaine, qui a été abandonnée.

Dans la Communauté Européenne, la sévérité des mesures a été proportionnée à la gravité du «mal». Mise en place des quotas en 1984 et réduction autoritaire de ceux-ci d'une part, abandon de l'intervention sans limites d'autre part. C'est ce deuxième point qui est le plus porteur d'avenir. La limitation administrative de l'offre s'est accompagnée de mesures de compensation financière diverses, dont un ensemble de programmes nationaux de cessation qui ont permis de réattribuer à l'intérieur d'un même pays des quantités de référence libérées par les producteurs cessants. Le coût de ces programmes d'accompagnement est important mais leur impact a été très fort. Par exemple, en France près de 10 pour cent de la collecte ont été ainsi rachetés et, en

partie, redistribués aux producteurs dont les quotas étaient réduits, si bien que la rigueur du contrôle de l'offre a été atténuée (voire pour certains supprimée). Le coût a été également très élevé pour la CEE car à ces mesures a été ajouté un programme d'écoulement des stocks de vieux beurre, pour «appurer la situation». Cette reconnaissance du caractère excédentaire de cette production stockée coûtera au total plus d'un milliard d'écus à la Communauté.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, des quotas ont été institués pour lutter contre la surproduction (comme dans les pays nordiques) ou du moins pour maîtriser le dynamisme de la production. La nuance est importante car quota ne veut pas nécessairement dire réduction de la production. C'est ainsi que le quota suisse, un des plus anciens (1976) a été initialement fixé tellement haut que la production n'a pas réussi à l'atteindre. Autres exemples: début 1988 aussi bien le Canada que le Japon ont légèrement augmenté leurs quotas.

L'amélioration du marché international

Au total, néanmoins, la production de lait est en recul et la production des produits incarnant les excédents (beurre et poudre) a fortement chuté. L'amélioration du marché international des produits laitiers que l'on constate actuellement mérite d'être soulignée.

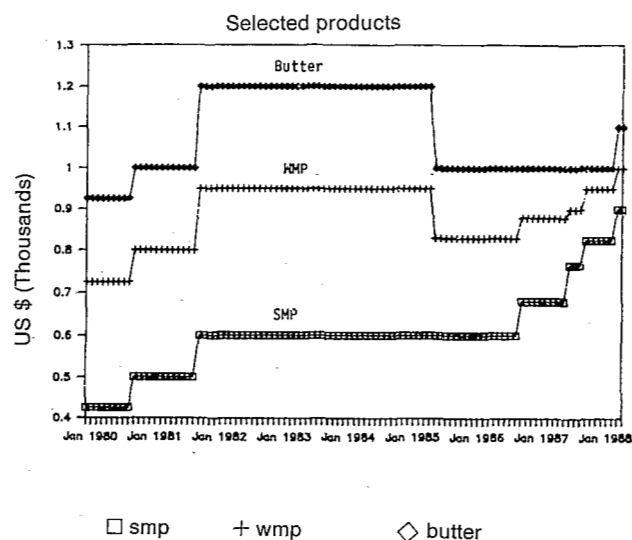
Alors qu'il y a encore deux ans, le marché international était encombré par des stocks de 1.5 million de tonnes de beurre et de poudre en Europe, la scène a complètement changé aujourd'hui. La production de la Communauté a été réduite de 10 pour cent. Les stocks de poudre ont disparu. Quant aux stocks de beurre, ils devraient être d'environ 300.000 tonnes d'ici fin 1988. La production de lait aux Etats-Unis semble contenue dans les limites du marché intérieur, au moins pour l'instant. Les disponibilités à l'exportation de l'Australie n'ont guère augmenté. La Nouvelle-Zélande est donc le seul fournisseur important du marché mondial capable de répondre à la demande. En conséquence, les stocks néo-zélandais de poudre sont nuls et la production est vendue à l'avance, malgré une bonne saison laitière 1987-88 (325.000 tonnes de matière grasse contre 309.000 tonnes la saison précédente).

L'effet immédiat de la disparition des stocks et de la limitation de la production a été une hausse des prix plus vive, que ne l'indique la remontée prudente des prix minimum du GATT (voir figure 2). En douze mois, la poudre écrémée est passée de 900 à 1.500 dollars la tonne, la poudre entière de 950 à 1.600, le fromage (Cheddar) de 1.100 à 1.650, la caséine de 2.200 à 4.300 dollars. Ces prix ne peuvent pas augmenter indéfiniment: dans le cours de leur augmentation, ils rencontreront le niveau des prix intérieurs de certains grands pays producteurs, qui se mettront alors à exporter. On a déjà enregistré certaines ventes américaines de poudre écrémée à l'exportation à des prix légèrement supérieurs aux prix intérieurs en juin de cette année.

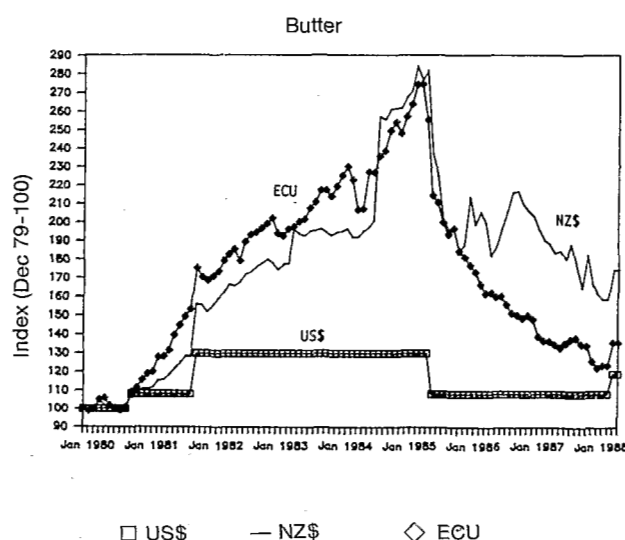
L'amélioration du marché est beaucoup moins nette

pour le beurre et le butter oil. La demande est plus limitée et les stocks n'ont pas encore été totalement éliminés. Néanmoins, une légère reprise des cours se manifeste, illustrée par l'augmentation du prix minimum fixé par l'Accord international sur les produits laitiers: 1.100 dollars en mars 1988, 1.250 depuis le 21 septembre 1988.

Figure 2
A
Trends in minimum prices



B
Minimum prices in various currencies



Vers une «réforme» des politiques laitières?

Cette amélioration du marché devrait être durable. Il n'est guère imaginable d'envisager une reprise de la

production en Europe comme celle des années précédentes. Seuls les Etats-Unis pourraient perturber la situation, de par leur simple taille, mais il ne semble pas qu'ils en aient l'intention. Leur situation est d'ailleurs plutôt équilibrée à court terme, sauf pour le beurre. Néanmoins, il faut insister sur le fait que sans réforme en profondeur des politiques de soutien au secteur laitier, deux types de déséquilibre peuvent à nouveau se manifester: soit une nouvelle perturbation durable du marché international, soit une accumulation des distorsions économiques à l'intérieur des secteurs laitiers des pays concernés.

Le premier point ne se prête pas à un long développement, car le marché international des produits laitiers, comme tous les marchés résiduels, est de nature instable. Le second point, par contre, n'est pas suffisamment souligné. En effet, si un quota pose en principe une limite maximum aux répercussions internationales du soutien intérieur à la production, il ne modifie pas nécessairement celui-ci. Les effets économiques d'un quota à la production sont divers et variés en fonction des cas de figure, mais on trouvera peu d'auteurs pour soutenir que c'est un progrès dans l'efficacité économique. Or, une bonne gestion du secteur laitier, c'est aussi la gestion la plus économique possible. Il est donc important que les gouvernements des pays membres ne renoncent pas à réformer en profondeur leurs politiques dans ce secteur sous le prétexte que le contrôle de l'offre a mis une sourdine momentanément aux problèmes internationaux et budgétaires pour lesquels le secteur laitier s'est rendu célèbre.

Les circonstances sont favorables puisque des négociations internationales sont engagées au GATT, couvrant pour la première fois depuis longtemps l'agriculture. Les principaux partenaires pourraient y trouver l'occasion de consolider leurs progrès à l'intérieur en prenant des engagements réciproques et irréversibles. L'Uruguay Round pourrait

marquer le retour du secteur agricole au sein des règles du jeu économique adoptées pour les autres secteurs.

A l'intérieur des pays de l'OCDE, la gestion des quotas représente un défi administratif et politique de premier plan, en particulier quand le problème se pose à une échelle très vaste, comme dans la CEE. La gestion des quotas peut freiner le changement structurel, elle peut aussi l'accélérer. Au total, elle peut jouer dans un sens ou dans l'autre mais ce qui doit être assuré c'est que son impact aille dans le sens du changement structurel désiré. Avec les quotas, il est possible de mener une politique structurelle hardie, par exemple en faveur des zones de montagne, en contournant l'obstacle qu'a toujours représenté le principe de la non-différenciation du prix du lait. Encore faut-il coordonner étroitement politique structurelle et politique de contrôle de l'offre, ce qui est loin d'être encore le cas.

Comme dans toute intervention sectorielle, la politique structurelle devra compter avec le progrès technologique. L'hormone de croissance laitière, la somatotropine, peut augmenter le rendement laitier et même permettre de moduler la production d'une vache en fonction du quota à remplir! Néanmoins, ce progrès technologique a lui seul ne bouleversera pas la situation des secteurs laitiers. L'adoption de la somatotropine se traduira par moins de vaches à production égale, moins de producteurs car les «petits» ne sauront peut-être pas tirer parti de la nouvelle technologie. Le problème n'est pas nouveau. On l'a signalé au début: le nombre des producteurs décroît rapidement, celui des vaches aussi. Moins de producteurs, plus de moyens de production à haute technologie et à coût élevé: ce sont des caractéristiques de nombreuses activités économiques modernes. La question la plus importante est de maintenir dans la production laitière un climat concurrentiel sain, tout en préservant certaines orientations socio-structurelles souhaitées.