

Politique laitière américaine : vers une gestion dynamique de l'offre ?

En dépit d'une politique laitière déjà dotée de nombreux instruments, les éleveurs laitiers américains ne sont pas épargnés par les conséquences des fortes fluctuations des prix du lait. Certains éleveurs ont proposé, dès 2007, la mise en place d'un système de gestion publique des quantités produites visant à stabiliser les prix. Ces propositions, qui bénéficient d'un soutien croissant, ont récemment été introduites en débat à la Chambre des Représentants et au Sénat. Alors que l'Union européenne a choisi de ne pas reconduire son système de quotas laitiers après le 31 mars 2015, les propositions en faveur d'une gestion flexible des volumes qui semblent se concrétiser outre-Atlantique pourraient certainement inspirer le Vieux Continent.

La politique laitière américaine ne permet pas de stabiliser les prix du lait payé aux producteurs, elle en limite seulement les conséquences. Le système de fixation des prix du lait payé aux producteurs est un moyen de contrôler les marges des transformateurs, mais ne garantit en rien la stabilité des prix à la production. Si les mécanismes d'intervention sur les produits industriels (beurre, poudre de lait et fromages) permettent de soutenir les prix intérieurs, ils s'avèrent d'un recours d'autant plus limité qu'une part croissante de la production américaine est exportée. Les aides contracycliques versées aux éleveurs laitiers limitent quant à elles les plus fortes baisses de revenu mais ne peuvent pas compenser plus de 45 % de l'écart entre le prix de marché et le prix objectif. Elles sont en outre plafonnées à l'équivalent d'un troupeau de 145 vaches laitières.

La volatilité des prix du lait aux États-Unis a donc de fortes conséquences sur le revenu des producteurs et les importantes chutes de prix de ces dernières années ont fait émerger des propositions en faveur de la mise en place d'un système de gestion de l'offre. Après avoir été présentée à la Chambre des Représentants le 12 mai, la proposition législative en faveur d'un *Dairy Market Stabilization Program* (DMSP)¹ a été introduite au Sénat le 24 juin par des élus de l'État du Vermont. Concrètement, il s'agirait de définir trimestriellement, sous la responsabilité du Secrétaire d'État à l'Agriculture, un taux de croissance objectif de la production laitière par rapport à celle du même trimestre de l'année précédente. Serait ainsi attribué à chaque producteur un volume trimestriel de production (*Allowable Milk Marketing*). Tout producteur dépassant ce volume aurait à s'acquitter d'une pénalité sur l'ensemble de sa production (*Market Access Fee*).

L'intérêt du système réside dans sa flexibilité. Il est en effet proposé que le taux de croissance de la production et le montant des taxes soient définis en fonction d'un indicateur intégrant à la fois le prix du lait et le prix de l'alimentation animale. Ainsi, les prélèvements seraient d'autant plus élevés que la marge des producteurs est faible afin d'inciter plus fortement à une baisse de la production pour redresser les cours. Les montants prélevés seraient redistribués par l'USDA aux producteurs respectant le volume qui leur est attribué. Le dispositif ne fonctionnerait donc pas sur une référence historique mais sur une

1. <http://www.stabledairies.com/index.htm>

référence mobile décalée d'un an afin de tenir compte de la saisonnalité de la production. De plus, le transfert de ces « droits à produire » d'un nouveau type serait limité aux cas de cession-reprise d'exploitation².

La politique agricole américaine a eu par le passé recours à des instruments de maîtrise de l'offre pour différentes productions et la Californie dispose encore d'un régime de double quotas pour le lait. Fin 2006, alors que les marchés laitiers étaient déprimés juste avant l'envolée des prix de la mi-2007, le *Milk Producers Council*, qui regroupe les producteurs californiens, avait déjà proposé un régime de croissance contrôlée de la production (*Growth Management Plan*³). En 2009, suite à la rechute des prix du lait, de nombreuses discussions, notamment au Congrès, ont porté sur la pertinence de mettre en œuvre aux États-Unis un contrôle des quantités de lait produites. La *Holstein Association*, regroupant le tiers des producteurs de lait américains, adhère alors à ces propositions et propose un programme similaire (*Dairy Price Stabilization Program*⁴).

La proposition législative émane aujourd'hui de sénateurs du Vermont, état où l'économie laitière a un rôle majeur et qui a bénéficié entre 1997 et 2001 d'une politique laitière spécifique complémentaire de la politique fédérale (*Northeast Dairy Compact*). Celle-ci était basée sur un renforcement du prix du lait de classe I complété par un système de gestion de l'offre en 2000. Tout producteur dépassant 1 % d'augmentation de la production par rapport à la campagne précédente devait s'acquitter d'une taxe⁵.

Suite aux discussions au Congrès en 2009, le Secrétaire d'État à l'Agriculture Tom Wilsack a officiellement lancé, en janvier dernier, un comité consultatif fédéral chargé d'analyser les difficultés du secteur laitier afin de faire des propositions en matière d'intervention publique⁶. Le seul membre de ce comité émanant du monde académique est Andrew Novakovic, économiste de l'université du Cornell, qui a par le passé travaillé à l'élaboration des programmes *Compact* et a été à l'initiative de propositions de maîtrise dynamique de l'offre⁷.

Alors que jusqu'à présent seule une minorité des professionnels du lait défendait la mise en place d'un système de gestion de l'offre aux États-Unis, le ralliement récent de la *National Milk Producers Federation* (NMPF) marque un réel changement. La NMPF représente en effet les coopératives laitières, qui collectent la quasi-totalité du lait américain. Elle propose cependant une réforme plus globale de la politique laitière américaine, comprenant la suppression des mécanismes d'intervention et l'évolution des aides contracycliques vers des aides basées sur les marges des producteurs et non plus sur le seul prix du lait. Leur proposition, « *Foundation For The Future* », inclut une version amendée du DMSP⁸. Un enjeu important reste celui du positionnement des industriels laitiers qui pour l'instant sont peu favorables au dispositif.

Marie-Sophie Dedieu
Centre d'Études et de Prospective

2. *A bill to amend the Dairy Production Stabilization Act of 1983 to establish a dairy market stabilization program*, S.3531.

<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=s111-3531>

3. <http://www.milkproducerscouncil.org/>

4. <http://www.holsteinusa.com/association/dpsp.html>

5. Joseph V. Balagtas & Daniel A. Sumner, *The Effect of the Northeast Dairy Compact on Producers and Consumers, with Implications of Compact Contagion*, 2003.

6. <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=dia>

7. Andrew M. Novakovic, *U.S. Dairy Price Policy, Options and Consequences*, août 2009, Cornell Program on dairy markets and policy.

8. AgriUS Analyse n° 167, juin 2010, *NMPF board of directors overwhelmingly adopts multi-faceted proposal to make major changes in US dairy policy*.