

**Organisation des marchés laitiers : les leçons de l'agriculture américaine.**

JC. KROLL<sup>1</sup>, A. TROUVE<sup>2</sup>, M. DERUAZ<sup>3</sup>

L'agriculture américaine, réputée à l'avant-garde du progrès, constitue depuis longtemps une référence de comparaison pour les agricultures européennes, ainsi que le rappelle le titre de la communication, emprunté à René Dumont, auteur d'un ouvrage qui a marqué les politiques agricoles de son temps : « les leçons de l'agriculture américaines » publié en 1949 chez Flammarion. Plus récemment, lorsqu'il s'est agi de réformer la Politique Agricole Commune en 1992, c'est encore auprès des experts américains, plus précisément ceux des Etats-Unis que la Commission et les experts européens ont trouvé l'inspiration pour entamer le cycle de découplage des soutiens et de désengagement des pouvoirs publics de la régulation des marchés, qui atteindra bientôt son terme à l'issue de la période d'application du « bilan de santé ». Depuis, il semblerait toutefois que l'Union européenne s'écarte de plus en plus des standards d'outre atlantique, puisqu'elle persévère résolument dans le découplage des soutiens alors que les Etats-Unis sont revenus sur le découplage intégral des aides dès 2002 et que les économistes du service de recherche du Ministère de l'Agriculture (ERS –USDA), le considèrent ouvertement aujourd'hui comme une mauvaise chose, dont il conviendrait de supprimer les dernières traces, à l'occasion des lois de programmation agricole à venir.

Il ne s'agit certainement pas ici de faire des Etats-Unis un modèle. En revanche dans une période où les réformes politiques mobilisent des cadres théoriques de plus en plus abstraits, l'étude de ce qui se fait, au delà de ce qui peut se dire, mérite aussi attention. De ce point de vue, on le verra, les Etats-Unis constituent un cas d'école passionnant, tant la fermeté sur les grands principes n'y a d'égal que l'extrême pragmatisme dans leur application. En outre la comparaison fait sens dans la mesure où l'Europe et les Etats-Unis constituent deux blocs économiques agricoles comparables - certes aujourd'hui rejoints par quelques grands pays émergents- mais dont les politiques restent déterminantes dans les orientations des négociations internationales, et dont l'histoire économique de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a consolidé les liens de dépendance ou d'interdépendance.

On l'aura donc compris, il ne s'agit pas, dans cette communication, de revenir une fois de plus sur les débats théoriques de politique agricole, pour discuter des mérites comparés de tel ou tel dispositif, mais plutôt, dans la tradition d'une démarche que René Dumont a formalisé sous le concept d'« agriculture comparée », d'aller voir comment les choses se passent ailleurs, et discerner, à partir de là, les enseignements que l'on peut en tirer, pour éclairer les débats engagés sur l'adaptation de la politique laitière européenne, dans la perspective notamment de sortie des quotas.

---

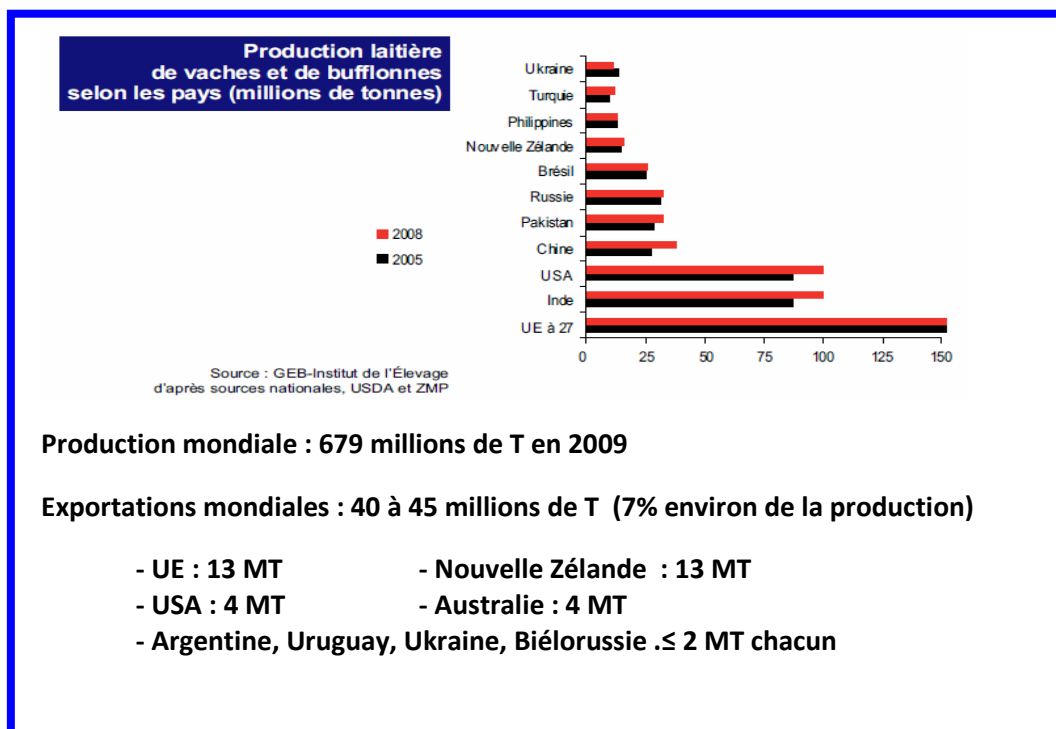
<sup>1</sup> laboratoire CESAER, UMR 1041 INRA-AGROSUP

<sup>2</sup> laboratoire CESAER, UMR 1041 INRA-AGROSUP

<sup>3</sup> Ingénieur des Ponts des Eaux et des Forêts

## 1. Les marchés du lait et des produits laitiers : quelques éléments de cadrage

L'Europe et les Etats-Unis se situent aux tous premiers rangs des puissances productrices et exportatrices du monde. L'UE, avec une production d'environ 150 millions de tonnes est la première région productrice de lait, et également, avec la Nouvelle Zélande, la première région exportatrice de produits laitiers. Les Etats-Unis constituent avec l'Inde la seconde puissance productrice de lait de la planète, mais à la grosse différence de l'Inde, qui est exclusivement tournée vers l'approvisionnement de son marché domestique, les Etats-Unis sont déjà au troisième rang des exportations mondiales de produit laitiers, et affichent une ambition exportatrice qui s'affirme dans les années 2000 avec l'augmentation de leur production.



La production mondiale s'accroît en moyenne de 10 millions de tonne par an, stimulée par la demande des pays émergents, mais les échanges internationaux de produits laitiers ne concernent, dans la période récente, que 7 % environ de la production mondiale de lait. C'est un marché étroit, jouant le rôle de réceptacle des excédents, et de réservoir en cas de pénurie, de ce fait très connecté aux marchés domestiques des grands pays producteurs, exportateurs et importateurs, et très sensible à la conjoncture. Par exemple, en 2007, les prix « mondiaux » ont plus que doublé, pour une « pénurie » estimée à 3 ou 4 Mt. Or les exportations de l'UE et des USA cumulées représentent à elles seules près de 40 % des exportations mondiale et une augmentation de 5% de la production pour l'exportation dans les deux régions contribue à augmenter l'offre mondiale de 13 millions de tonnes, ce qui est tout à fait considérable, en regard du volume des échanges. Autant dire que les politiques de développement de la production et des exportations en Europe comme aux Etats-Unis joueront dans les années à venir un rôle déterminant sur l'équilibre des échanges internationaux. Il devient alors évident que les cours mondiaux des produits laitiers, dans ces conditions, ne peuvent être considérés comme des variables exogènes dans la détermination de ces politiques. L'analyse se complique toutefois, si l'on considère que l'on n'échange pas principalement du lait, mais des produits et coproduits très divers élaborés à partir du lait, avec des caractéristiques propres très différentes. Ces produits s'échangent sur des marchés de tailles très variables : pour le lait de

consommation (hautement périssable et pondéreux) on se situe sur des marchés essentiellement régionaux, pour les produits de grande consommation-(yaourts, crèmes et fromages frais, glaces...) et certains fromages les marchés sont nationaux voire à l'échelle de grandes régions. Seuls les marchés du beurre et de la poudre de lait (ainsi que d'autres composants facilement transportables et stockables, destinés au marché des ingrédients pour l'industrie), peuvent être considérés comme des marchés mondiaux. L'ouverture aux échanges internationaux pose donc la question de la transmission des prix entre les différents marchés, et de la pertinence du prix auquel se valorise le lait utilisé pour élaborer les produits qui s'échangent à l'international, comme référence pour rémunérer le lait mobilisé pour des productions qui s'écoulent sur des marchés plus restreints.

## 2. La production et l'industrie laitière aux États-Unis :

La production laitière des États-Unis à long terme a été orientée vers la satisfaction du marché intérieur, mais l'on observe, dans la période récente, une production en croissance plus rapide que celle de la consommation.

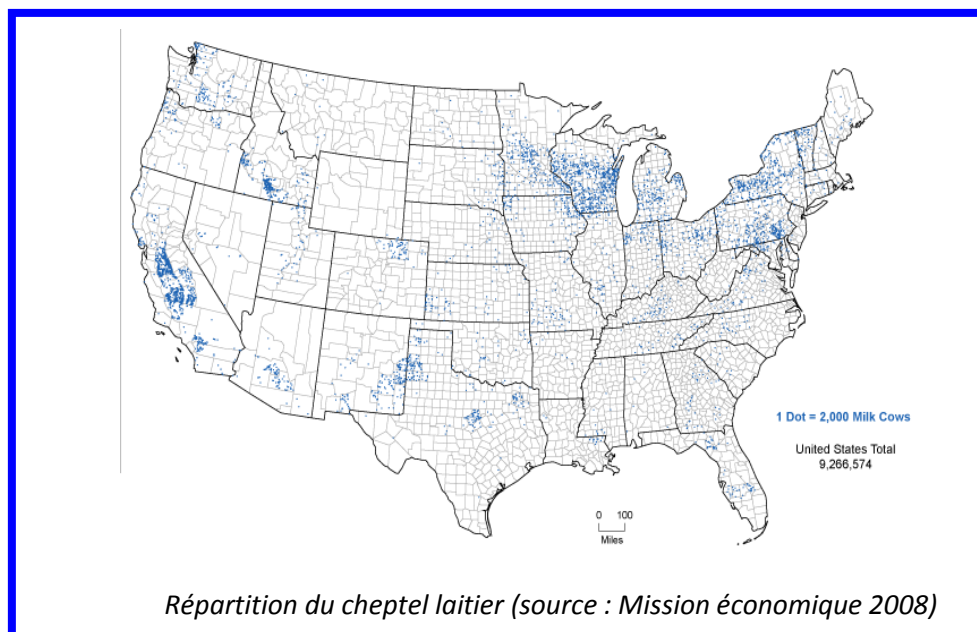
En 2009, la production laitière des États-Unis était d'environ 87 millions de tonnes et représentait 11% en valeur de la production agricole totale du pays. L'année 2009 marque la première année de stagnation de la production (très légère baisse) après près de 30 ans de croissance continue. Production et consommation ont connu des croissances globalement parallèles depuis les années 1980, si bien que les exportations étasuniennes de produits laitiers sont restées limitées jusqu'au début des années 2000 (moins de 3% de la production nationale). Mais, dans la période récente, la production laitière a connu une croissance plus soutenue que la consommation domestique, et l'industrie laitière US s'est davantage tournée vers l'exportation de produits industriels de type cheddar ou poudre de lait écrémé, jusqu'à ce que les exportations représentent plus de 6% de la production nationale (USDA, 2009). L'augmentation de production s'est accompagnée d'une augmentation du cheptel de 350.000 vaches sur 4 ans, mais le cheptel a de nouveau fortement diminué avec la crise de 2009, suite à une politique volontariste d'abattage<sup>4</sup>. En outre, les États-Unis restent importateurs de certains produits laitiers spécifiques tels que les caséines, caséinates et concentrés de protéines de lait en provenance de l'UE (Institut de l'élevage 2009).

Le secteur laitier américain a connu une évolution significative depuis 30 ans, marquée par trois vagues successives de migration de la production. La production laitière, initialement principalement implantée au Nord-Est et dans la région des grands lacs (bassins de production dit traditionnels) a d'abord migré vers la Californie, pour suivre l'évolution de la population. Puis, sous la pression foncière et environnementale, les élevages laitiers ont commencé à migrer de la côte californienne vers des zones de plus en plus éloignées des villes et plus arides, avec, dernièrement, un passage de l'autre côté des Rocheuses, vers le Nouveau-Mexique ou vers l'Idaho et sa vallée centrale au climat favorable. De grosses plus-values ont ainsi été réalisées à chaque phase de revente et de relocalisation, favorisant l'agrandissement. Enfin, se dessine sur les dernières années, une nouvelle migration vers les zones de grandes cultures du Midwest, à proximité des usines d'éthanol et des bretelles d'autoroute, pour faciliter le transport, valoriser l'utilisation des drèches de maïs et contenir l'augmentation des coûts de l'alimentation animale, mais aussi pour se mettre en

---

<sup>4</sup> Le cheptel est majoritairement en Holstein, avec toutefois un retour progressif de la Jersiaise pour ses qualités d'élevage et de valorisation de l'herbe (rusticité, appréciée en Bio notamment) et son lait plus riche (donc mieux valorisé dans les formules de fixation du prix du lait).

conformité avec les lois sur les déjections (contrats d'épandage sur les champs avoisinants) et pour desserrer les contraintes d'approvisionnement en eau. (Institut de l'élevage 2008)



La production laitière des Etats-Unis se caractérise donc par une grande mobilité des capitaux, y compris du foncier, permise entre autre par les importantes réserves foncières dont disposent le pays. Cette disponibilité foncière permet d'alléger le coût des contraintes environnementales par migration vers des régions nouvelles lorsque ces contraintes (épandages des lisiers, ressources en eau) deviennent trop pressantes ou trop coûteuses.

La disponibilité foncière, conjuguée à la possibilité d'accès à une main d'œuvre salariée très bon marché issue de l'immigration en provenance du Mexique, a conduit à une forte restructuration du secteur de la production, avec une très forte réduction du nombre d'exploitations, accompagnée d'une augmentation de la taille moyenne des troupeaux. Cette course à l'agrandissement est visible surtout dans l'Ouest du pays, mais elle concerne également un grand nombre d'exploitations du bassin traditionnel du Nord-est et du haut-Midwest. De 1970 à 2009, le nombre de producteurs de lait est ainsi passé de 650 000 à 60 000. Pendant cette même période, le troupeau total est passé de 12,0 millions de vaches à 9,2 millions et le troupeau moyen est passé de 20 à 140 vaches, avec une production de lait par vache qui a elle aussi pratiquement doublé en 30 ans (Institut de l'élevage 2008 – IDFA 2010). Aujourd'hui, 3% des plus grosses exploitations produisent 40% du lait américain (OCDE 2009).

Le discours dominant vante encore aujourd'hui les vertus de l'agrandissement et de l'embauche de salariés, afin de dégager du profit et du temps pour la gestion, et affirmer la « victoire du manager sur le paysan »<sup>5</sup>. Ainsi, les vagues de migrations successives se sont accompagnées d'un agrandissement rapide des élevages laitiers : des élevages familiaux du Nord-Est à moins de 100 vaches de moyenne, on est passé à des élevages californiens de plus de 1000 vaches, qui se sont progressivement agrandis, jusqu'à déménager de l'autre côté des Rocheuses, pour constituer des

<sup>5</sup> Propos recueillis au cours de nos enquêtes en février 2010 qu'on peut compléter par les propos suivants également entendus en enquêtes « un farmer qui a réussi c'est un farmer qui gère des hommes, plus des vaches ».

élevages de 2000 ou 3000 vaches. Les nouvelles installations dans le Midwest font aujourd'hui état d'exploitations de 6000 à 10000 vaches. Ces systèmes de production reposent encore dans certains cas sur des exploitations familiales, mais qui emploient des équipes de trayeurs latino-américains, très recherchés en élevage laitier pour leur savoir-faire en matière de conduite des animaux. Ces migrants sont souvent en situation irrégulière, bénéficiant de conditions sociales précaires.

*« On estime aujourd'hui que les immigrés en situation irrégulière occupent 60% de la main d'œuvre salariée agricole américaine. Cette source de main d'œuvre est généralement payée au salaire minimum, variable selon les Etats, et de l'ordre de 7\$ par heure, sans contrepartie sociale de l'employeur »*

*(Flash Agri Zone ALENA, mars 2005)*

Mais de nouveaux enjeux apparaissent, avec l'augmentation du prix de l'alimentation animale et de l'énergie, les réglementations environnementales, notamment les nouvelles lois de 2007 sur l'épandage et le traitement des déjections, réellement contraignantes pour les élevages de plus de 700 vaches, ce qui pénalise les très grosses unités de production, et réhabilite les structures de dimension plus modeste. Les réglementations sociales sont aussi susceptibles d'évoluer, avec des conséquences sur les coûts de main d'œuvre, notamment la main d'œuvre mexicaine clandestine et/ou à très faible coût ([Institut de l'élevage 2008](#)). De fait l'organisation agricole majoritaire, le « Farm Buro » reste très attentive à cette question.

*"We support the reform of existing migrant labor laws to be more farmer-friendly. The use of legal foreign workers needs to be simplified and cost-competitive to make their employment more feasible for perishable crops "*

*Farm bureau policies for 2010, Seattle, Washington, January 2010*

L'intense mouvement de restructuration qu'a connu la production laitière des Etats-Unis n'a pas effacé les disparités entre les grandes régions de production. La dichotomie persiste entre des bassins « traditionnels » de production du Nord-est et du haut-Midwest, avec des exploitations familiales ou issues de regroupements d'exploitations familiales, et les zones de plus grands élevages de l'Ouest ([Institut de l'élevage 2008](#)). Dans les deux premiers Etats laitiers que sont le Wisconsin au Nord-Est et la Californie, à l'Ouest ces différences sont très nettement ressorties au cours de nos enquêtes. De fait le Wisconsin compte 13.000 exploitations dont la taille moyenne est de 92 vaches laitières, avec une grande diversité d'exploitations et de systèmes de production et souvent un bon taux d'auto-provisionnement fourrager, tandis que la Californie ne compte plus que 2000 éleveurs de grande taille, avec des systèmes essentiellement « hors-sol » dépendants de l'achat d'aliment à l'extérieur de l'exploitation, et manquant parfois de surfaces d'épandage.

Les implications économiques de ces disparités ont été mise en évidence lors de la crise laitière de 2009 où les prix ont fortement chuté : c'est le « modèle de l'Ouest » qui a été le plus durement touché, pris par l'« effet ciseau » entre le coût de l'alimentation animale et le prix du lait. (110 faillites en Californie, sur 2000 entreprises, contre pratiquement aucune dans le Wisconsin, qui compte 13000 exploitations laitières). La baisse de la production observée entre 2008 et 2009, due à la crise laitière, est inégalement répartie sur le territoire, et concerne en premier lieu les Etats de l'Ouest (Californie -5%, Arizona et Colorado -10%, Nouveau Mexique -2%), alors que les états du haut-Midwest et du Nord-Est ont plutôt eu tendance à augmenter leur production (+4% dans le

Wisconsin par exemple) (CDFA 2010). Se pose dès lors aux Etats-Unis comme en Europe la question de la durabilité des très grosses structures et de leur capacité de résilience dans un univers économique de plus en plus instable.

Les coopératives laitières occupent aux Etats-Unis une place prépondérante à la charnière entre la production et la transformation de la production Elle drainaient 86% de la collecte en 2002 et cette part est en nette augmentation ( AgriUSAnalyse, 2002). Leur rôle s'est progressivement accru et diversifié depuis les années 1970 Elles exercent aujourd'hui une fonction de négociant en lait, en assurent le transport, la collecte, gèrent les quantités à court terme, en pratiquant le stockage, assurent aussi parfois la transformation. Elles permettent d'importantes économies d'échelle, et peuvent, de par leur pouvoir de marché, négocier des prix plus favorables que les prix minimums fixés par les dispositifs d'encadrement de la mise en marché des produits laitiers (« Marketing Orders » fédéraux dont les mécanismes de fonctionnement seront présenté bientôt). On parlera alors d' « over-order premiums » pour désigner ce bonus commercial.

Comme la production, la transformation laitière a connu de profonds changements aux Etats-Unis, durant les 30 dernières années<sup>6</sup>. Le progrès technique (évolution des procédés, stockage, conditionnement, transport...) a permis de s'affranchir partiellement des contraintes de périssabilité du produit. On a pu observer une forte concentration, avec des outils de plus en plus importants permettant de fortes économies d'échelle. L'évolution de la nature de la demande (hausse de la demande en fromage et produits transformés et fractionnés, baisse de la demande en lait frais de consommation) a également façonné le paysage laitier, en faveur de grandes unités « délocalisées » loin des foyers de consommation, car les produits sont plus facilement transportables. Simultanément, la dimension des marchés augmente, avec un passage progressif à de l'échelle locale à l'échelle nationale (USDA 2004) ce qui se traduit par une réduction du nombre des circonscription territoriales au sein desquelles s'organise la mise en marché du lait (les « Fédéral Milk Marketing Orders » déjà cité)

Le mouvement de concentration a aussi touché les coopératives, notamment avec la création de la DFA (Dairy Farmers Association) en 1998, issue du rapprochement des groupes coopératifs Associated Milk Producers, Mid-America Dairymen, Milk Marketing et Western Dairymen Cooperative. DFA collecte aujourd'hui près de 20 milliards de litres par an sur 18.000 adhérents. Elle a été mise en cause dès 2004 par des petits éleveurs pour abus de position dominante et fait l'objet de 17 procès en cours en 2009 pour position anti-concurrentielle et formation de cartel dans le Sud-Est des USA (AgriUSAnalyse 2009).

---

<sup>6</sup> La transformation est assurée à la fois par des industriels privés et par des coopératives, ces dernières restant plutôt tournées vers des produits à plus faible valeur ajoutée, de par leur capacité d'investissement plus faible, liée à un accès au capital plus limité.

### 3. Les instruments de politique laitière fédérale aux USA et leur évolution :

Le secteur laitier est, avec le sucre, le secteur agricole le plus aidé aux États-Unis selon les critères de l'OCDE (OCDE 2009), surtout grâce aux dispositifs de soutien des prix<sup>7</sup>. Ces dispositifs de soutien datent pour la plupart du New Deal de 1933 suite à la grande crise de 1929. Les objectifs de la politique laitière US étaient alors d'assurer l'approvisionnement des bassins de consommation à partir d'une production facilement accessible, de réduire la volatilité des prix, d'équilibrer l'offre et la demande pour un produit pondéreux et périssable (lait de consommation), et de compenser le faible pouvoir de négociation des éleveurs vis à vis de l'aval. Mais, nous l'avons vu, les structures de la production de la transformation et de la consommation ont beaucoup évolué et, dans la période récente, l'industrie laitière américaine est devenue plus dépendante de ses exportations. Elle a de ce fait beaucoup souffert du ralentissement de la demande mondiale en 2009. On observe en outre une forte volatilité à la fois intra-annuelle (saisonnalités inversées de la production et de la demande) et inter-annuelle des prix du lait aux USA, comparativement à la situation observable au niveau de l'Union Européenne au moins jusqu'en 2007. Cette volatilité, notamment inter-annuelle, n'a eu de cesse de s'accroître au fur et à mesure que les prix d'intervention, et donc le niveau du « filet de sécurité », étaient baissés, pour permettre une meilleure connexion du marché étasunien au marché international (Cropp, 2009). Tout cela induit, comme en Europe, des interrogations nouvelles sur la politique laitière à mener pour répondre à ces nouveaux défis.

Le lait est un produit particulier sur le plan politique, car presque tous les comtés du pays possèdent des producteurs laitiers. Or les structures de production restent très hétérogènes, et il existe de forts désaccords entre les grandes régions sur les réformes à adopter. Les débats de politique agricole sont donc âpres quand on aborde la question laitière. Les États du haut-Midwest et du Nord-Est ont des représentants bien placés dans les commissions agricoles du congrès et du sénat, mais la Californie possède le plus grand nombre de délégués au congrès (qui sont toutefois majoritairement des urbains et qui ont souvent une vision plutôt environnementaliste de l'agriculture). Or, le processus de changement politique ne peut être entamé à Washington que s'il se dégage une forme de consensus au sein de la profession, si bien que les désaccords et les conflits de plus en plus fréquents entre producteurs et transformateurs constituent un facteur de blocage important. En témoignent les négociations en cours sur des propositions de réforme sous l'égide de la National Milk Producers Federation et de l'International Dairy Food Association depuis près de 3 ans, sans succès pour le moment, tandis que les grandes coopératives sont attaquées en justice pour pratiques anti-concurrentielles, ce qui accentue l'inertie du système.

Aux États-Unis, il n'existe pas de système de quotas équivalent au système européen, mais une régulation complexe qui repose sur une intervention mixte public/privé mais également une régulation mixte États/niveau fédéral, et qui mobilise des modes d'intervention multiples.

- **La protection aux frontières**

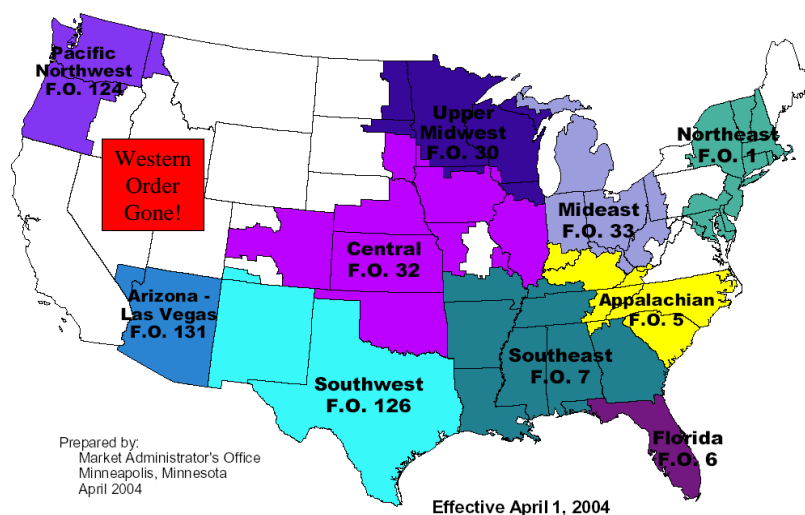
Les barrières douanières constituent la clé de voûte du système de régulation des marchés des produits laitiers aux États-Unis. En effet, les programmes de soutien des prix et la fixation de prix minima d'achat à la production pour différentes catégories de lait dont nous préciseront bientôt les mécanismes seraient totalement inefficaces si les importations étaient rendues sur le marché domestique au prix mondial. En ce qui concerne le lait liquide, les importations sur le sol étasunien sont uniquement possibles à partir de quelques établissements agréés, qui semblent avoir

eux-mêmes disparu. Ainsi, il n'existe quasiment pas de concurrence étrangère pour le marché intérieur du lait liquide et des PGC. En ce qui concerne les autres produits laitiers, les États-Unis encadrent leurs importations par des contingents ([Mission économique, 2009](#)). Ces contingents, qui constituent des droits d'importation à tarif réduit plafonnés en volume, ont augmentés suite au cycle de négociations du cycle de l'Uruguay de l'OMC mais restent modestes (maximum 6% de la consommation domestique), tandis que les droits de douane pour les quantités hors contingent demeurent très élevés ([OCDE 2009](#)). En effet, si, en moyenne la protection tarifaire sur les produits agricole est faible, les produits laitiers constituent une exception notable, avec le tabac et les édulcorants. Toutefois, les importations de certains fromages (fromages de spécialité européens notamment), et des caséines et concentrés de protéines de lait ne sont pas règlementées ([E.Jesse, 2010](#)) dans la mesure où ces productions spécifiques ne sont pas ou peu produites aux États-Unis.

- **Le système des « Federal Milk Marketing Orders » (FMMO)**

Les FMMO constituent des dispositifs d'encadrement des marges de transformation et de garanti de prix minimum à la production, pour différentes catégories de lait, dans un bassin de commercialisation donné. Ils ont été créés par l'*Agricultural Marketing Agreement Act* de 1937 après avoir été jugés 2 fois anticonstitutionnels entre 1933 et 1936 et continuent à fonctionner aujourd'hui. Ils jouent un rôle important pour l'établissement et le contrôle des prix sur les marchés des produits laitiers. Le prix d'environ deux tiers de la production du lait est actuellement géré par ce système ([OCDE, 2009](#)). Le système a très peu évolué depuis sa création, mise à part la diminution du nombre de FMMO et leur agrandissement géographique. En effet les FMMO correspondent à des « bassins de production et de consommation », avec l'objectif initial de soutenir la production à proximité des lieux de consommation pour assurer l'approvisionnement en lait frais. Grâce au développement des transports et de la réfrigération, la notion de proximité évolue, et la taille des FMMO a pu être augmentée significativement. Alors que l'on comptait près de 80 orders dans les années 1960, on est passé de 31 à 11 FMMO en 1999 lors de la dernière réforme du système. (voir carte ci-dessous).

### Federal Milk Marketing Order Areas



Le système repose sur la fixation mensuelle par l'USDA de prix minimums du lait que les acheteurs doivent payer aux producteurs. Ces prix minimums sont différenciés selon les débouchés (« classes » de lait). Le système de FMMO n'est pas obligatoire. C'est un outil mis à la disposition des producteurs. Il faut pour cela que son adoption soit validée au cours d'une audition fédérale par 2/3 des producteurs de l'aire géographique couverte, mais les coopératives peuvent « voter en bloc » au

nom de leurs adhérents. Par exemple, lors de l'audition fédérale de 2004, le FMMO de l'Ouest, couvrant notamment l'Utah et l'Idaho, a été dissout, les producteurs ne parvenant plus à s'entendre pour atteindre le seuil des 2/3. Les FMMO, sont des antennes géographiques du ministère fédéral de l'agriculture (USDA). Chaque changement dans leurs règles, notamment dans les formules de calcul des prix minimums, doit être validé lors d'une audition fédérale et approuvée par les acteurs concernés au sein de l'aire du Marketing Order.

Une fois le FMMO voté, les entreprises laitières régulées par ce Marketing Order, appelées « utilisateurs régulés »<sup>8</sup> payent le lait au producteur à un prix minimum, identique pour tous pour une qualité standard, quelque soit les produits transformés élaborés à partir du lait. Ce prix minimum, le même pour tous quelque soit le circuit de valorisation du lait s'appelle le « blend price » ou prix pondéré. Il résulte d'une péréquation des prix des différentes classes de lait, correspondant aux différents types de produits laitiers élaborés à partir du lait :

*Les différentes classes de lait aux États-Unis :*

- classe I : lait destiné à la consommation sous forme liquide
- classe II : lait destiné à la fabrication de produits frais (crèmes, yaourts, glaces...)
- classe III : lait destiné à la fabrication de fromage
- classe IV : lait destiné à la fabrication de beurre et de lait écrémé en poudre.

-

En moyenne au niveau national, environ 30% du lait est valorisé en classe I, 20% en classe II, 40% en classe III et 10% en classe IV, mais ces chiffres sont très variables selon les Etats (plus de 85% de classe III dans le Wisconsin par exemple). Il évolue en outre sur la longue période, avec une tendance à la réduction du poids de la classe 1 au profit des classes 3 et 4.

L'USDA, équivalent du Ministère de l'Agriculture, établit une formule de calcul d'un prix minimum pour chacune des 4 catégories de lait à partir desquels se calcule le « Blend price », payé aux producteurs. Ainsi le prix minimum au producteur est indépendant du mix-produits de l'usine qui transforme son lait, et indépendant de la capacité de celle-ci à élaborer des produits qui se vendent bien ou non. Dans la pratique la péréquation (ou « pooling ») s'effectue entre transformateurs selon leurs mix-produits via l'autorité administrative du Marketing Order : les entreprises qui valorisent mieux le lait ne reversent pas le surplus à leurs producteurs mais le mettent dans un pot commun mobilisé par les entreprises qui valorisent moins bien le lait, pour leur permettre malgré tout de payer le même « blend price » à leurs producteurs (B.Cropp, Uni-Wisconsin, 2010). Les usines de fabrication de fromage sont également « régulées » dans les FMMO, car à l'époque de l'établissement du système, la saisonnalité de la production était très marquée, et il était nécessaire en période creuse de récupérer les livraisons des usines de fromage pour alimenter les villes en lait de consommation.

La complexité du système des marketing order réside tout particulièrement dans les formules de calcul des prix minimum élaborées par l'USDA pour chacune des quatre catégories de lait. Pour les laits de classe 2, 3 et 4, ces formules sont élaborées à partir des paramètres suivant :

- le prix mensuel moyen des différents produits ( Cheddar, beurre, poudre de laits etc) sur les marchés de gros , relevés chaque semaine par les services du ministère de l'Agriculture ( Agence NASS)

---

<sup>8</sup> Il y a trois types d'« utilisateurs régulés » : les entreprises de conditionnement et distribution, les entreprises de transformation et les coopératives. Chaque Order a des critères pour fixer le volume minimum qu'une usine doit produire pour devenir « utilisateur régulé »

- la composition des ces produits selon les trois composantes élémentaires que sont la matière grasse, les protéines et les autres extraits secs

- les coefficients techniques de transformation et de perte moyens durant les process, qui permettent de calculer la quantité de chaque composante élaborée à partir d'un litre de lait, dans chacune des classe de lait .

- les marges que les transformateurs sont autorisés à appliquer pour couvrir leurs coûts de production et rémunérer leur activité. Ces marges, appelées « make allowance » sont déterminées périodiquement par enquête publique contradictoire et fixées une fois pour toute.

Dans ces formules, les seules variables, sont les prix auxquels sont valorisés sur le marché les différents produits élaborés à partir du lait. Tous les autres paramètres, coefficients techniques et marges des industriels sont fixés par l'USDA. On est donc dans une forme d'économie laitière très administrée, ou les marges de la transformation sont encadrées, mais assurées. En revanche les effets des variations de prix des produits transformés sont intégralement répercutés sur les prix minimum payés aux producteurs, qui, de fait, sont les seuls à subir les effets des fluctuations des marchés.

Seuls les prix des laits de catégorie 1 (laits fluides) ne dérivent pas directement des conditions de marché, puisqu'ils sont calculés à partir des prix de classe III ou IV (le meilleurs des deux) , auquel on ajoute un différentiel spécifique déterminé selon la localisation géographique du producteur.

Les prix minimaux pour les classes III et IV sont les mêmes au niveau fédéral, et sont calculés de manière mensuelle par l'USDA au moyen des formules dont le principe à été décrit<sup>9</sup>. Pour obtenir le prix du lait de classe III , l'USDA calcule chaque mois un prix de la matière grasse, des protéines et des solides non-protéiques nécessaires à la fabrication de fromage à partir des prix du cheddar, du beurre et de la poudre de lait relevés sur les marchés<sup>10</sup> puis un prix de la poudre de lait écrémée en fonction des deux dernières composantes . Le prix du lait de classe III est ainsi une combinaison linéaire du prix du « beurre de classe III » et de la « poudre de lait écrémé de classe III ».

Le prix du lait de classe IV est obtenu par une combinaison linéaire du prix du « beurre et de de classe III » et du prix des solides non-gras utilisés pour faire du lait écrémé en poudre

Un différentiel national est appliqué chaque mois aux prix du « beurre » et de la « poudre » « de classe IV » pour obtenir le prix du beurre et de la poudre de classe II qui serviront à calculer le prix du lait de classe II.

Chaque FMMO définit en revanche un prix du lait de classe I différent selon la localisation géographique, pour favoriser le transit du lait de boisson des zones de production excédentaires vers les zones de consommation déficitaires ([Institut de l'élevage, 2008](#)). Le prix du lait de classe I est ainsi obtenu en ajoutant mensuellement au prix le plus élevé des classes III ou IV un différentiel qui varie (du simple au triple) selon les régions, plus élevé dans des régions de consommation déficitaires en lait comme la Floride, plus faible sans les régions de production excédentaires comme le Wisconsin.

---

<sup>9</sup> Avant la réforme de 1999, les prix minimums étaient déterminés à partir des prix des produits de « grade B », mais ceux-ci ayant pratiquement disparu, il a fallu introduire ces formules très complexes et controversées.

<sup>10</sup> Pour le cheddar et le beurre, les prix de marché sont fortement dépendant du marché de Chicago (CME) qui, bien que ne traitant qu'une part très réduite de la production, sert de référence dans la plupart des contrats. Pour la poudre de lait écrémé, la fédération de coopératives Dairy America, en joint venture avec la néozélandaise Fonterra occupe une position dominante sur le marché et dans la formation des prix.

Globalement, les prix des différentes classes de lait aux États-Unis, bien que supérieurs aux prix mondiaux, voient leurs variations fortement reliées aux variations des cours mondiaux : en effet les prix de classe III et IV sont plus ou moins calés sur les prix du marché de Chicago (CME) pour le cheddar et le beurre, ou sur ceux des grands groupes coopératifs pour la poudre, et les prix de classe II et I sont obtenus en leur ajoutant un différentiel. Les prix du lait aux États-Unis quoique plus élevés, suivent donc la volatilité des cours mondiaux. Cette volatilité des prix aux États-Unis est essentiellement supportée par les producteurs, puisque, nous l'avons vu les formules de calculs de prix pour les différentes classes de lait assurent une marge fixe aux transformateurs.

Les producteurs peuvent toutefois vendre leur lait à des prix supérieurs aux prix minimums déterminés par les calculs de l'USDA si les conditions de marché le permettent. On parle alors d'« over-order premiums » (USDA 2004). C'est le cas notamment des producteurs de lait biologique. C'est encore le cas dans le Wisconsin, où le « blend price » minimum est théoriquement le plus faible, mais où les producteurs obtiennent en pratique parmi les meilleurs prix des USA, la concurrence pour l'approvisionnement entre les nombreuses usines de transformation et la qualité de leur lait leur assurant de forts « premiums ». Certains États, aussi, se saisissent de la marge de manœuvre politique qui leur est laissée pour intervenir dans la régulation des prix, en imposant des prix minimum pour le lait de classe I supérieurs aux prix fixés par leur FMMO (C'était surtout le cas dans les années 90 et reste encore le cas en Pennsylvanie aujourd'hui). La Californie enfin, constitue un cas particulier avec son propre système de fixation des prix, et un marketing order spécifique qui ne dépend pas du pouvoir fédéral (USDA 2004).

Ces mécanismes complexes d'encadrement de la mise en marché des produits laitiers permettent le maintien de prix élevés des produits non exportables (lait liquide et PGC) et une diminution des prix sur les produits exportables, tels que la matière grasse, le fromage et le lait en poudre. En conséquence, en achetant du lait liquide, le consommateur américain paye en quelque sorte une subvention pour les exportations de produits laitiers industriels, grâce à la péréquation entre producteurs quel que soit le débouché de leur lait. Des analystes économiques ont ainsi estimé les subventions indirectes aux producteurs laitiers à 500 millions de dollars par an grâce à ce dispositif (USDA, 2004 ; Mission Économique, 2009).

Globalement, ce système de prix « administrés » n'est pas apprécié des transformateurs et des producteurs de produits laitiers des régions les plus compétitives, qui se considèrent entravées dans leur capacité d'initiative. La question de la trop grande complexité du système revient également souvent dans les débats. Les formules utilisées en 2009 en sont un exemple (USDA 2009). En particulier, le « yield estimate », c'est à dire des coefficients de rendement des transformations, et le « make allowance », censés refléter les coûts de production des transformateurs, sont très discutés à chaque nouvelle parution des formules de prix, et accusés de ne pas refléter correctement l'évolution réelle de la situation.

#### ● **Le soutien des prix via l'intervention : le Dairy Product Price Support Program**

Le système des Marketing Orders conduit à une segmentation des marchés qui permet de transférer aux producteurs une part de la valeur ajoutée issue de la transformation et de la commercialisation des produits laitiers. En revanche elle transmet aux producteurs l'intégralité des fluctuations de prix, à la baisse comme à la hausse. Aussi, en cas de crise et d'effondrement des marchés, ce sont les producteurs qui sont directement touchés, ce qui pose la question d'un prix minimum garanti, lorsque les prix minimum des Marketing Orders sont trop déprimés. C'est à cette préoccupation que réponds le programme de soutien des prix des produits laitiers.

Finalement maintenu dans le Farm Bill 2002, ce programme a à nouveau été reconduit dans la nouvelle loi de programmation agricole de 2008, active jusqu'en 2012, sous une nouvelle

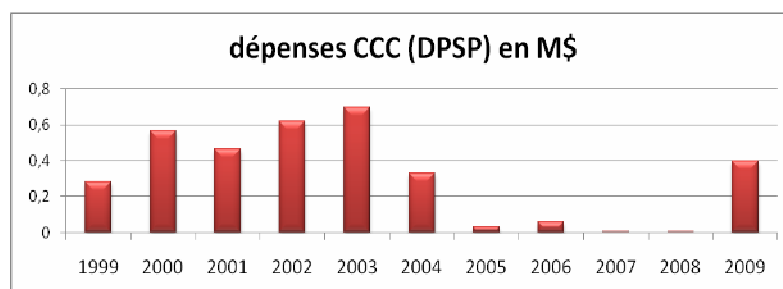
formule . Il ne s'agit plus d'un programme de soutien du prix du lait (Dairy Price Support Programme) mais d'un programme de soutien a certains produits laitiers (Dairy Product Price Support Programme). On pourra s'étonner de la subtilité de cette évolution, dans la mesure les interventions ne se font jamais sur le lait frais, mais sur les produits industriels transformés. Ce serait sans compter sans la subtilité des règles de l'OMC, puisque ce simple jeu d'écriture a permis aux Etats-Unis de diminuer au moins de moitié la notification de ce programme dans la boîte orange à l'OMC <sup>11</sup>.

Ces programmes visent à soutenir directement les industriels de la filière (beurre, lait écrémé en poudre, fromage), et indirectement les producteurs de lait contre les chutes trop importantes des prix du marché. Dans le cadre du DPSP, lorsque le prix du lait sur le marché devenait inférieur au prix de soutien du lait fixé à 9,90 \$/cwt, les industriels avaient la possibilité de vendre leurs produits à la CCC (Commodity Credit Corporation, agence d'intervention de l'USDA). Avec le DPPSP, la CCC n'achète plus que certains produits spécifiques, mais les prix d'intervention de ces produits sont établis de façon à ce que les industriels de la filière puissent acheter le lait aux producteurs au niveau de l'ancien prix de soutien <sup>12</sup>.

Le Farm Bill de 2008 pose toutefois certaines limites au soutien. Il autorise l'USDA à diminuer temporairement le prix d'achat par la CCC lorsque les achats sont quantitativement au-dessus d'un niveau défini dans le texte de loi (quantités très rarement atteintes en pratique). Ce système est différent du système par adjudication pratiqué en Union Européenne, et évite le phénomène « d'enchères à la baisse ». Ainsi, si la CCC achète durant 12 mois consécutifs :

- entre 200 et 400 millions lb de fromage, le prix de soutien du fromage est diminué de 0,10 \$/lb. A partir de 400 millions lb le prix de soutien est diminué de 0,20 \$/lb
- entre 450 et 600 millions lb de beurre, le prix de soutien du beurre est diminué de 0,10 \$/lb. A partir de 600 millions lb le prix de soutien est diminué de 0,20 \$/lb
- entre 600 et 800 millions lb de lait en poudre, le prix de soutien est diminué de 0,05 \$/lb. A partir de 600 millions lb le prix de soutien est diminué de 0,10 \$/lb.

La vente de produits à la CCC présente néanmoins des coûts de transaction élevés pour les transformateurs : des emballages spécifiques et une certification préalable sont exigés, les délais de paiement sont longs, si bien que les transformateurs préfèrent ponctuellement vendre sur le marché à des prix inférieur au prix garanti (également pour maintenir leurs relations-clients), et ne se tournent vers la CCC qu'en cas de prévision de cours déprimés sur une longue période.



<sup>11</sup> L'ESP, au lieu d'être rapporté à la production totale de lait, est désormais rapporté à la seule production de cheddar, de poudre et de beurre.

<sup>12</sup> 1,10\$/lb (1,8€/kg) pour le fromage (block cheese), 1,05 \$/lb (1,72€/kg) pour le fromage (barrel cheese), 1,05 \$/lb (1,72€/kg, soit 78% du prix d'intervention UE) pour le beurre et 0,80 \$/lb (1,31€/kg soit 77% du prix d'intervention UE) pour le lait en poudre (Mission économique, 2009).

Entre 2003 et 2008, les dépenses fédérales affectées au soutien des marchés laitiers ont chuté (cf. graphique ci-dessus, source : Mission économique) suite à la hausse des prix du lait sur le marché d'une part et à la diminution du prix de soutien d'autre part, pour faciliter l'écoulement à l'exportation, si bien que beaucoup d'opérateurs considéraient le système caduc. Mais, avec la crise laitière de 2009, les dépenses ont de nouveau connu une forte augmentation : 52.000 tonnes de lait en poudre ont été retirées du marché fin 2008, et 145.000 tonnes en 2009, soit près de 20% de la poudre de lait écrémé produite (OCDE 2009) pour un montant d'intervention de près de 400 millions de dollars (Mission économique 2010)<sup>13</sup>. Simultanément, une partie de la poudre de lait écrémé a été « détournée » vers la fabrication de fromage pour enrichir le lait en protéines, avec notamment le recyclage de poudre d'États de l'Ouest dans l'industrie fromagère du Wisconsin.

Les quantités achetées sont écoulées sous forme d'aide alimentaire vers les pays en voie de développement<sup>14</sup>, sous forme d'aides à l'alimentation animale, ainsi que par le canal des programmes sociaux fédéraux d'aide alimentaire intérieure.

#### ● *Les programmes transversaux d'aide alimentaire*

Ces programmes ne sont pas spécifiques à la production laitière. Toutefois, compte tenu de l'importance des produits laitiers dans l'alimentation, notamment dans l'alimentation des enfants et des adolescents, et de leur rôle, avec les légumes, dans l'équilibre de l'alimentation, une part importante de l'aide alimentaire est consacrée à l'achat de produits laitiers. Il existe depuis 1935 différents programmes fédéraux d'aide alimentaire intérieure (bons d'alimentation ou « Food stamps », cantines scolaires, aide nutritionnelle), qui se sont développés sous des formes variées. Le nouveau « Farm Bill » de 2008 prévoit que plus de deux tiers du total des dépenses de l'USDA y soient affectées – soit près de 82 milliards de dollars en 2009, et 93 milliards de dollars en 2010 (Devienne, 2009). Le programme d'aide alimentaire aux plus démunis (les « Food stamps ») renommé « Supplemental Nutrition Assistance Programme » (SNAP) fin 2008, représente plus de 70% du montant de l'aide alimentaire intérieure et a concerné près de 28 millions d'américains, soit 15 millions de foyers, en 2009 (OCDE, 2009). L'autre grand programme d'aide alimentaire intérieure est le TEFAP - « The Emergency Food Assistance Programme » – qui représente un peu moins de 20% du montant de l'aide alimentaire intérieure).

Ces programmes poursuivent bien sûr des objectifs sociaux et de santé publique, mais leurs retombées sur l'agriculture sont déterminantes, et l'on peut estimer grossièrement à 10 ou 15 % la part qui revient aux agriculteurs, sous forme d'achat public indirects. Pourtant, ils restent classés dans la boîte verte à l'OMC (l'aide alimentaire intérieure US représente 70% de la boîte verte mondiale). L'enjeu économique et social de ces programmes est tel que les pouvoirs publics ne se sont jamais jusqu'ici attaqués à ces dépenses. Même dans le contexte de rigueur budgétaire actuel on observe une augmentation spectaculaire des dépenses allouées à l'aide alimentaire intérieure aux États-Unis.

---

<sup>13</sup> Le programme DPPSP (ainsi que le programme MILC et que l'aide alimentaire intérieure, sont des « entitlements », c'est à dire que leurs budgets prévisionnels sont inscrits dans la loi de programmation agricole, le « le Farm Bill », mais que si le budget réel dépasse (même très fortement) le budget prévisionnel, les aides sont tout de même versées selon les modalités définies initialement dans le programme.

<sup>14</sup> Bien que les montants budgétaires alloués soient relativement réduits, les États-Unis sont le premier fournisseur mondial d'aide alimentaire, et ces programmes ont débuté dès 1954 – OCDE 2009

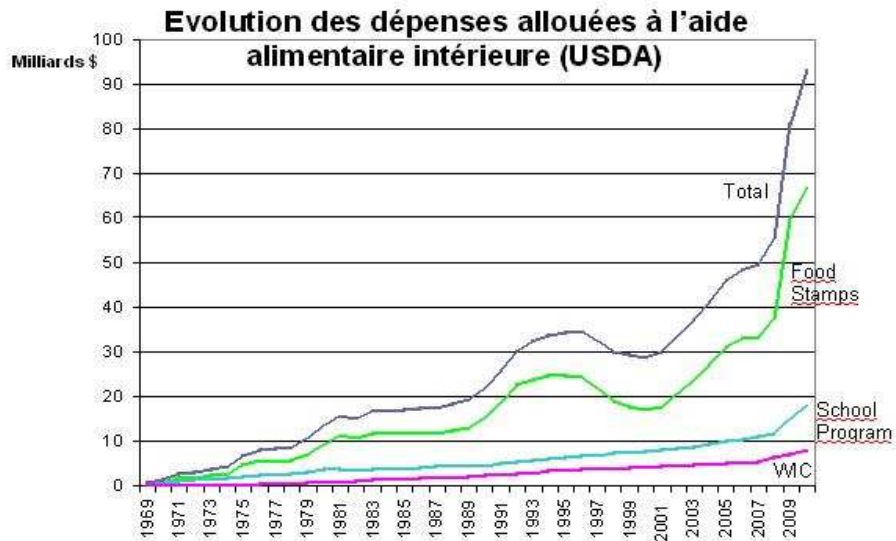


Figure 4 : D'après S.Devienne, 2009

Ainsi que le montre les dernières décisions communautaires, cette forme d'intervention publique, sous forme d'achat subventionné, reste très mal acceptée par les instances européennes, et par certains Etats membres, qui considèrent que ce type d'action sociale ne relève pas de la Politique Agricole Commune. Il conforte en cela la décision de l'OMC, et vont même au-delà, puisque, selon leur logique, l'aide alimentaire pourrait même sortir de la boîte verte. Mais que penser alors des paiements uniques et du découplage des aides communautaires, qui ont justement été justifiées par le souci d'accroître l'efficacité des dépenses, sous le prétexte qu'une aide directe au revenu était plus efficace qu'une aide indirecte par le soutien des prix ? Heureuse tournure d'esprit que celle qui défend l'aide au revenu – parfois déjà très confortables - des agriculteurs, sous prétexte de nécessité économique, mais proscrit l'aide alimentaire aux plus démunis, sous prétexte d'aide sociale !

● **Les aides directes contra-cycliques : Milk Income Loss Contract (programme MILC)**

Mis en place dans le Farm Bill de 2002 pour institutionnaliser les paiements d'urgence *ad hoc* précédemment utilisés, le programme de paiements contra-cycliques a été maintenu dans le Farm Bill de 2008 à quelques modifications près. Le prix d'objectif est maintenu à 16,94 \$/cwt (soit 373\$ /tonne, ou 274€/tonne). Lorsque le prix du lait de classe I dans le Marketing Order de Boston (ce prix joue le rôle d'indicateur national) passe en dessous de ce prix d'objectif, le versement des aides est déclenché pour tous les producteurs du pays (même les californiens) quelle que soit l'utilisation finale du lait.

Le montant des aides est égal à 45% du différentiel de prix, pour un volume éligible plafonné à la production de 145 vaches :

$$\text{aide totale} = 45\% \times \text{volume mensuel éligible} \times (\text{Prix d'objectif} - \text{prix du marché})$$

Ce montant est en hausse par rapport à la loi agricole précédente qui ne couvrait que 34 % du différentiel de prix. La quantité maximale de production éligible aux aides MILC est également en augmentation en 2008 par rapport à la loi précédente : elle passe de 1,1 million de tonnes à 1,4 million de tonnes par an par exploitation. Cela signifie en pratique que des élevages de plus grande taille que 145 vaches seront éligibles sur la totalité de leur production, même si la quantité éligible ne couvre toujours en moyenne que la production des 145 premières vaches. Ce programme privilégie donc le soutien aux exploitations de plus petite taille. Le Wisconsin, avec ses plus petites structures par exemple, a touché 21% du montant des aides MILC depuis la création du programme, alors que cet Etat ne représente que 13% de la production nationale. En effet, 70% de la production du Wisconsin est éligible au programme, contre 12% de la production seulement en Californie, où les exploitations sont de très grande taille. On ne sera donc pas étonné de constater, dans les débats publics, que les éleveurs du Wisconsin reste beaucoup plus attachés au programme MILC que les éleveurs californiens.

Dans le Farm Bill de 2008 figure en outre une nouvelle disposition qui prend aussi en compte la hausse des prix des aliments du bétail. Lorsque le prix des aliments (prix de la ration moyenne déterminé à partir des cours du maïs/soja/luzerne à la bourse de Chicago) devient supérieur à un prix seuil fixé (7,35\$/cwt), le prix d'objectif (de 16,94\$ à Boston) est augmenté pour permettre à l'éleveur de compenser les pertes. Cette augmentation est égale à 45% de la différence entre le prix mensuel des aliments pour les animaux et le prix seuil de 7,35\$/cwt.

Sur la longue période, l'évolution des aides est assez imprévisible puisqu'elle dépend indirectement de l'évolution du prix mondial des produits laitiers (le prix du lait de classe I est fonction des prix des laits de classes III et IV, eux-mêmes très liés aux cours mondiaux). En 2007-2008, le prix du lait connaissant une flambée, les aides MILC ont diminué jusqu'à quasiment disparaître en 2007. A l'inverse, l'année 2009 marquée par une forte chute des prix a engendré d'importantes dépenses (près de 600 millions de dollars) dans le cadre du programme MILC ([Mission économique, 2010](#)).

Au cours du Farm Bill 2002, le programme MILC aura coûté 2,5 milliards de dollars (avec un pic sur l'année 2003, où les prix sont restés un long moment sous le prix d'objectif – [OCDE, 2009](#)). Pour les 5 années à venir, le CBO (Congressional Budget Office) avait estimé en 2008 que les coûts seraient plus élevés à cause de l'augmentation du taux de paiement (45% au lieu de 34%), de l'augmentation du plafond de production prise en compte dans le calcul des aides et de la nouvelle clause sur l'ajustement du prix d'objectif en fonction du prix des aliments pour les animaux. Le surcoût a été estimé à 395 millions de dollars sur la durée de 5 ans du Farm Bill 2008 ([Mission économique, 2009](#)) mais les dépenses de 2009 alourdiront sûrement le coût final du dispositif.

● **Autres dispositifs fédéraux :**

Outre les importants dispositifs fédéraux d'aide directe à la production et à la consommation financés par les pouvoirs publics, la législation fédérale comprend un certain nombre de dispositifs incitatifs de promotion et d'accompagnement de la mise en marché des produits laitiers.

- **Le « Dairy Assessment »** est une taxe de 15 cents / 100 pounds de lait acquittée par les producteurs pour financer la promotion des produits laitiers vendus sur le sol américain : le lait, la crème, les produits laitiers frais ou secs, le beurre, le fromage, les caséines et d'autres types de protéines du lait. Elle est comparable à la Cotisation Volontaire Obligatoire prélevée par l'interprofession laitière en France. Certains *farmers* reprochent le caractère obligatoire de ces prélèvements (ou checkoffs) alors que les campagnes de promotion négligent la segmentation croissante des marchés (exemple des producteurs de lait biologique notamment). Dans le cadre du Farm Bill 2002, le *Dairy Import Assessment* avait prévu l'extension de la taxe « Dairy Assessment » aux produits laitiers importés. Jamais appliquée car non conforme aux règles de l'OMC, cette taxe a été modifiée dans le Farm Bill 2008 pour être compatible avec les accords OMC. Tout au long de la longue négociation du Farm Bill 2008 Les importateurs, l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande en particulier, se sont résolument opposés (en vain) à ce texte, considéré comme discriminatoire et déloyal car les campagnes de promotion concernent essentiellement des produits frais non importés. ([Mission économique, 2010](#)).

- **Le Dairy Export Incentive Program (DEIP)** est un programme de restitutions à l'exportation. Créé en 1985, à l'origine pour lutter contre les restitutions à l'exportation européennes, il a été reconduit sans changement dans le Farm Bill de 2008. Le DEIP n'avait pas été activé depuis 2004 jusqu'au mois de mai 2009, où, pour faire face à la chute du prix du lait et en réponse à la remise en place des restitutions à l'exportation en Europe, la totalité des plafonds autorisés par l'OMC ont été financés ([AgriUSAnalyse, 2009](#)). Les plafonds sont les suivants, pour un montant maximum de 117 millions de dollars :

- 21 097 tonnes de beurre, - 3 030 tonnes de fromage, - 68 201 tonnes de lait écrémé en poudre.

- **Les aides fédérales d'urgence** sont activées en cas de crise grave, lorsque les dispositifs usuels s'avèrent insuffisants pour enrayer la dégradation des revenus des producteurs, qui, rappelons-le, supportent seuls les retournements du marché. Ce fut en particulier le cas pendant l'année 2009, durant laquelle l'administration fédérale, en plus de faire tourner à plein régime les programmes déjà cités (DPPSP - dont les prix d'intervention ont de plus été relevés de 15% en moyenne en Juillet 2009-, MILC, SNAP DEIP), a mis sur pied au cours de l'été 2009, lorsque les prix du lait ne couvraient plus que 50% des coûts de production moyen, le programme DELAP (dairy economic loss assistance payment), à savoir un paiement direct au volume de lait produit pendant la période de crise de l'ordre de 0,32\$/cwt (environ 5€/tonne), pour un montant total de 290M\$ (USDA, 2009).

**Les programmes d'assurance** sont particulièrement actifs dans le secteur des grandes cultures mais peinent à se développer dans les secteurs de l'élevage, en raison certainement du plus faible taux de subvention d'État (13% en moyenne pour l'élevage, contre près de 60% en grandes cultures). Le projet pilote DOPP (Dairy Options Pilot Program) a été mis en place sous le FAIR Act de 1996 et relayé en 2000 par le Agricultural Risk Protection Act. Ce programme visait à familiariser les producteurs laitiers avec les systèmes d'achats et de ventes à terme pour se protéger des fluctuations des marchés des produits laitiers, en les subventionnant, mais à guère connu de succès.

Le programme actuel d'assurance proposé aux éleveurs laitiers s'intitule le « Livestock Gross Margin Insurance ». Ce programme fédéral permet aux éleveurs de 32 États (liste d'éligibilité où ne figurent pas la Californie, l'Idaho, le Nouveau-Mexique et la Floride notamment) de couvrir toute ou une partie de leur marge (prix du lait moins coûts d'alimentation) auprès de compagnies d'assurance agréées. Les éleveurs peuvent assurer l'ensemble de leur production sans plafond de volume, à condition de pouvoir justifier d'un débouché en cas de contrôle. Ce programme fonctionne sur une base mensuelle, sur des périodes mouvantes de 11 mois. Les versements sont calculés en faisant la différence entre la « marge attendue » (calculée en fonction des prix à terme du lait, et des prix à terme de la ration à base de maïs et de soja) et la marge effective calculée. Le montant des primes varie en fonction du volume assuré, des niveaux des prix à terme, de la part de marge assurée, et du niveau de volatilité observé (Babcock, 2004). Ce programme « Livestock Gross Margin Insurance » est encore relativement peu utilisé par les éleveurs laitiers, et l'un des objectifs des organisations professionnelles est de le développer, et revendiquent pour cela une augmentation du niveau de subvention fédérale.

#### **4 De multiples soutiens complémentaires des Etats et des coopératives**

Les Etats-Unis comptent 50 Etats, mais tous n'ont pas un poids équivalent dans la production de lait. On décrira rapidement, à titre d'exemple les politiques laitières des deux plus importants d'entre eux : la Californie, et le Wisconsin.

##### **● La politique laitière de l'État du Wisconsin (sources : nos enquêtes):**

Le Wisconsin a été le premier État laitier du pays jusqu'en 1993, dépassé depuis par la Californie. L'agriculture (57 milliards de \$ de chiffre d'affaire) y occupe 12% des emplois, et l'industrie laitière représente 50% des profits générés par le secteur agricole. Après avoir connu un certain déclin, la production laitière du Wisconsin connaît une dynamique nouvelle de croissance très nette depuis 2004. L'état du Wisconsin, par le truchement du « Wisconsin Department for Agriculture, Trade and Consumer Protection », s'est doté d'une politique laitière spécifique, pour soutenir un secteur jugé stratégique pour son économie. Cette politique se décline en plusieurs volets :

- allègement fiscal : les taxes foncières sont dorénavant indexées sur la valeur agronomique des terres et non plus sur leur valeur foncière, ce qui a permis de réduire le montant des impôts fonciers de près de 2/3 pour les agriculteurs.

- mise en place depuis 2005 d'incitations à investir et à rénover les installations agricoles et des industries laitières sous forme d'un crédit d'impôts de 10%. En 5 ans, cette politique a généré 1 milliard de dollars d'investissements.

- mise au point d'une procédure « rigoureuse et objective » pour une obtention facilitée du permis d'installation et d'agrandissement, et création d'une instance d'appel amiable de recours

- Autorisation accordée aux coopératives de souscrire collectivement des assurances sociales pour les salariés au nom de l'ensemble de leurs membres, ce qui leur permet d'avoir de bien meilleurs tarifs.

- Système de garantie de paiement pour les producteurs dont l'usine a fait faillite, financé par les usines auditées par le WDATCP comme n'étant pas financièrement saines.

- Création de contrats (de type CTE) entre les éleveurs et l'État pour l'entretien et la préservation de zones jugées vulnérables ou prioritaires.

- Campagnes de promotion des produits du Wisconsin, de l'agriculture biologique et de la consommation locale.

Toutes ces mesures ont permis le redéploiement de la production et l'un des enjeux à venir est de soutenir le développement de la transformation. Or les coopératives ne paient pas d'impôts, ce qui rend le crédit d'impôts inefficace car une grande partie de la transformation est coopérative. L'État envisage donc soit de mettre en place soit des programmes de subvention, soit de permettre aux coopératives de « transférer » leurs crédits d'impôts à leurs membres.

Parallèlement à l'action de l'administration locale, il existe un organisme le « Wisconsin Milk Marketing Board » financée par le Dairy assessment program : sur les 15 cents par hundredweight payés par le producteur du Wisconsin, 5 vont au niveau fédéral, et 10 au WMMB. Ce dernier dispose donc d'un budget annuel de près de 29 millions de dollars pour assurer, en collaboration avec les services de l'État (WDATCP), différentes missions de promotion des produits laitiers de l'État, de communication, de suivi de la qualité, d'animation de la filière, et également de gestion de crise (rappel de produit).

### ● *Les spécificités de la politique laitière de la Californie*

La Californie est le premier État laitier des États-Unis depuis 1993. Elle assure aujourd'hui plus de 20% de la production nationale et sa production continue d'augmenter régulièrement<sup>15</sup> (USDA 2004-CDFA 2010). Le développement de l'activité laitière a notamment été rendu possible par le climat très favorable dans la vallée centrale, où se concentrent aujourd'hui l'essentiel des exploitations (forte disponibilité en eau descendant de la Sierra Nevada), par le relief qui isole les grandes villes de Californie du reste du pays, ce qui a rendu nécessaire une production locale, mais aussi par la facilité d'accès à une main d'œuvre mexicaine immigrée très bon marché. Dans cet État prévaut depuis les années 1930<sup>16</sup> un engagement fort des pouvoirs publics dans la régulation laitière, qui persiste aujourd'hui en dépit du faible nombre de producteurs : 2000 élevages laitiers avec un troupeau moyen de 900 vaches (Institut de l'élevage, 2008).

La Californie s'est doté en 1936 d'un système autonome, un « marketing Order » d'État, d'initialement proche des Marketing Orders fédéraux, mais indépendant de la tutelle de Washington. Pratiquement identiques au départ, les deux systèmes ont évolué de manière différente au cours du

---

15 sauf en 2009, où elle a beaucoup souffert de la crise laitière, avec près de 6% de chute de production et 109 arrêts de production.

16 voir sur le site internet du CDFA, California Department for Food and Agriculture.

temps. La filière laitière californienne est pilotée par la CDFA (Californian Dairy Farmer Association) qui regroupe éleveurs, transformateurs et administration de l'Etat. La Californie ne participe donc pas au système des FMMO, et pratique son propre système de classes de prix et de péréquation avec des formules de calculs des prix qui lui sont propres. Il est toutefois important que les deux systèmes ne diffèrent pas trop pour éviter les distorsions de marché car le commerce entre États n'est pas régulé.

La mise en commun et la péréquation du prix du lait (pooling) a été instaurée en 1967 (Gonsalvez Milk Act), lorsque les transformateurs sont devenus trop puissants face aux coopératives de producteurs, avec deux zones de mise en marché : le Nord qui pèse plus de 90% de la production laitière pour 40% de la population, et le Sud, plus peuplé. Les classes 1 et 2 bénéficient de prix mensuels différents entre le Nord et le Sud, tandis que les autres classes 3, 4a et 4b sont les mêmes pour les deux zones. Les prix de classes 1 et 2 sont plus élevés dans le Sud pour inciter les producteurs à vendre leur lait aux usines de transformation de classe 1 et 2 situées près de Los Angeles, afin d'alimenter la ville en lait de boisson. Les prix minimum sont fixés mensuellement par le « director of agriculture » de l'État. Le prix de base payé aux éleveurs est égal au prix moyen pondéré entre les différentes classes de lait (5 classes en Californie contre 4 dans les autres FMMO), modulé de diverses primes et pénalités, selon la teneur du lait en matière grasse et matière protéique, la qualité sanitaire, le coût du transport qui demeure souvent à la charge de l'éleveur, à l'identique de ce qui fait dans les autres Marketing Orders fédéraux. Mais la Californie a défini des standards de qualité du lait légèrement différents, favorisant un lait plus riche, valorisé à un prix plus élevé. C'est une mesure à double tranchant : en exigeant que le lait provenant des autres régions soit en conformité avec le standard californien, on crée une forme de protection, mais toute la matière grasse et la matière protéique californienne qui sont incluses dans le lait ne peuvent pas être valorisées autrement sur le marché des produits laitiers (en « exportant » par exemple de la matière grasse hors de la Californie sur le marché domestique des États-Unis) (USDA, 2004).

Enfin, Il existe en Californie un système de quotas marchands. Ce système en vigueur depuis 1968, concernait initialement uniquement le lait liquide de boisson. (Attribution de références historiques de production de lait de classe 1). Il est aujourd'hui étendu à tous les produits laitiers. Il établit un différentiel fixe de 37,5\$ par tonne du prix de base entre le lait produit sous quota et le lait produit hors quota (pour un prix moyen de l'ordre de 300\$/tonne) (CDFA, 2010). Ce système de double prix ne vise cependant pas une maîtrise stricte des quantités de lait produites. En effet, en 2006, 36% de la production californienne était réalisée hors quota. Certains éleveurs réalisent même la totalité de leur production hors quota, en agriculture biologique par exemple, où, compte tenu de la valorisation du lait, il n'y a pas de réel intérêt à acheter du quota. Ces quotas sont en effet pleinement échangeables. Ils constituent davantage un droit à prime (un actif financier) qu'un outil de maîtrise de la production. En 2006, le prix du quota atteignait environ 60\$ la tonne, pour une valeur totale de plus de 800 millions de dollars. Cette valeur des quotas constitue le premier point d'achoppement lorsqu'on envisage d'intégrer la Californie au système des FMMO.

Le deuxième avantage que les Californiens souhaitent conserver, c'est la plus grande flexibilité de leur système : en effet les auditions californiennes pour apporter des modifications au système se réalisent selon des procédures simplifiées, sur des périodes bien plus courtes, que dans le dispositif fédéral : 2 mois en moyenne contre plus d'un an pour les FMMO (CDFA, 2010). Cela permet une adaptation plus facile aux évolutions des marchés dans les fixations des formules de prix par exemple. Les décisions sont également facilitées en Californie par le nombre réduit d'éleveurs et la plus grande homogénéité des systèmes de production que dans beaucoup d'autre Marketing

Orders.

● **Le programme C W T pris en charge par les coopératives : (Cooperatives Working Together) :**

Bien que le marché du lait soit dans l'ensemble fortement régulé aux Etats-Unis, il n'existe pas de dispositifs publics de maîtrise de l'offre : les Marketing Orders ne donnent aucune recommandation sur les quantités de lait produit, et les quotas californiens jouent plutôt le rôle d'actifs financiers. Dans ce contexte, ce sont les coopératives qui ont pris en charge la gestion de la production dans la période récente. Pendant l'été 2003, pour faire face à la surproduction et à la chute des prix, les éleveurs et les coopératives (via la National Milk Producers Federation) ont décidé de mettre en place un programme intitulé « cooperatives working together » pour organiser des réductions volontaires de cheptel par appels d'offres pour des abattages subventionnés et pour mettre en place des aides de dégagement à l'exportation. Le programme CWT instaure une contribution volontaire de 2,2 \$ par tonne de lait, qui génère un budget d'environ 150 millions de dollars par an. Cette caisse est utilisée pour subventionner des abattages volontaires, en cas de surproduction, et pour permettre une restructuration des élevages. Ce programme porte habituellement sur 40 000 à 50 000 vaches par an pour un cheptel de 9,2 millions de vaches ([Institut de l'élevage, 2008](#)). Le programme CWT a eu des effets positifs dès sa mise en place au début de l'année 2004. Ces effets positifs se sont faits sentir une fois de plus en 2009 avec l'abattage massif de 200.000 vaches laitières lors de 5 appels d'offres, correspondant à 1,5% de la production nationale) ([AgriUSAnalyse, 2004-2009](#)).<sup>17</sup> Le programme CWT, programme volontaire, ne couvre aujourd'hui que la production traitée par les coopératives, soit deux tiers de la production nationale en volume, d'où de forts risques de comportements de « passager clandestin » dans le circuit privé, mais son extension de manière obligatoire à l'ensemble de la production pose problème, vis-à-vis de la filière viande bovine notamment, avec la crainte que l'afflux de viande de vaches de réforme ne vienne peser sur les cours de la viande bovine ([NMPF, 2010](#)).

## 5. Débats actuels autour de la politique laitière aux États-Unis

On observe depuis les années 2000 un changement majeur dans la politique laitière des Etats-Unis. Jusqu'alors essentiellement tournée vers l'approvisionnement du marché domestique, l'industrie laitière américaine accroît désormais son activité pour l'exportation, sous forme essentiellement de protéines de lactosérum, de poudre de lait écrémé, de lactose et de fromage. Le pic des exportations se situe en 2008, atteignant 6% de la production soit une augmentation des exportations de 16% en volume et 25% en valeur par rapport à 2007 ([USDA 2009](#))<sup>18</sup>. La contraction de la demande mondiale en 2009 a ramené les exportations au niveau de 2007, mais la tendance de long terme reste à la hausse ([Institut de l'élevage, 2010](#)).

Il est apparu clairement lors de nos enquêtes que les principaux acteurs de la filière laitière souhaitent affirmer la vocation exportatrice des États-Unis, pour satisfaire la hausse de la demande mondiale (notamment asiatique). Les États-Unis ne veulent plus se contenter de leur rôle actuel d'acteur « opportuniste » mais souhaitent se positionner à l'avenir comme un acteur majeur sur les marchés internationaux, en développant notamment leurs parts de marché dans les pays émergents d'Asie du Sud-Est. Ils estiment en effet que l'UE sera dans l'incapacité de s'affirmer comme un concurrent crédible, et que les autres exportateurs n'auront pas les capacités suffisantes

---

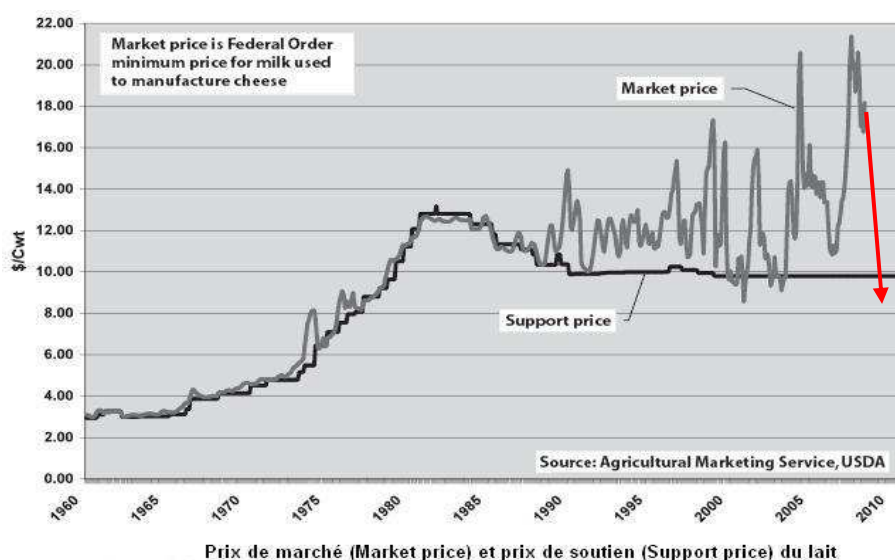
<sup>17</sup> Le programme CWT requiert l'abattage de l'intégralité du troupeau d'un éleveur retenu, avec un premier versement de 90% de la somme, puis des 10% restants un an après s'il n'a pas repris l'élevage.

<sup>18</sup> De son côté, le US Dairy Export Council annonce des exports de 10,8% de la production, en faisant les calculs en matières solides

pour répondre à la demande. Dans ce nouveau contexte certains instruments de politique laitière paraissent inadaptés, aux yeux de certains opérateurs, pour développer la compétitivité à l'export des Etats-Unis, ce qui alimente un débat très vif.

- **Les critiques aux programmes fédéraux actuels**

Pratiquement désactivé depuis les années 90 suite notamment à la baisse des prix d'achat public par la CCC, le programme DPPSP (soutien des prix des produits laitiers) a été réactivé de manière spectaculaire durant la crise de 2009. Il a certes joué un rôle de « filet de sécurité » mais ne permet plus vraiment une stabilisation des prix (USDA, 2004) ainsi qu'en témoigne l'accroissement brutal de la volatilité des prix (cf schéma ci-dessous).



**Figure 5**

C'est le programme qui a reçu les plus vives critiques lors de nos enquêtes. Il est considéré comme dépassé, ne jouant plus son rôle stabilisateur, avec un prix d'achat public trop bas qui ne fait que soutenir les prix mondiaux, notamment celui de la poudre de lait écrémé, sans assurer une rémunération suffisante aux producteurs. De fait la CCC déclenche ses achats et le stockage quand le prix de marché passe en dessous du prix garanti. Ce faisant elle contient l'offre d'exportation des opérateurs étatsuniens ce qui contribue à assainir et à stabiliser le marché mondial. Les coûts de transaction élevés pour livrer à l'intervention sont également dénoncés, ainsi que le poids du programme dans la notification des aides de la « boîte orange » à l'OMC des États-Unis (malgré le passage du DPSP au DPPSP en 2008 qui en a diminué de moitié le montant). Le programme DPPSP est enfin accusé, notamment par les industriels privés, de freiner l'innovation et l'adaptation de la production aux signaux du marché, en soutenant la production de produits industriels « ingrédients ». La plupart des industriels semblent vouloir sa suppression, mais certaines coopératives y sont très attachées car elles en sont relativement dépendantes.

Le programme MILC est en revanche considéré comme un relais efficace au « filet de sécurité » du DPPSP. La plupart des opérateurs estiment que c'est un « bon programme ». Le niveau de soutien actuel ne constitue pas réellement une incitation à produire car le niveau de prix d'objectif n'est pas très rémunérateur, et parce que le paiement compensatoire ne couvre que 45% de la différence avec ce prix d'objectif. Le programme MILC est particulièrement bien perçu dans le Wisconsin, considéré comme bénéfique pour les petits producteurs qui, bien que performants, n'ont pas la capacité financière de supporter la forte volatilité des prix. Il est en revanche fortement critiqué en Californie et par les gros producteurs en général, car jugé « discriminatoire » au détriment

des grosses exploitations, et facteur de division au sein de la profession (le programme n'a par exemple concerné que 12% de la production californienne en 2009, contre 73% de la production dans le Wisconsin).

Le système des FMMO est lui aussi critiqué de manière pratiquement unanime, non pas sur son principe, puisque la différenciation des prix et le concept de pooling ne sont pas remis en cause, et sont même jugés indispensables, mais sur ses modalités : le dispositif est jugé bien trop complexe, et du coup très opaque pour la majorité des acteurs. La réforme de 1999 avec les nouvelles formules de fixation des prix est perçue par les transformateurs comme un retour à une plus grande planification. La rigidité du système est également stigmatisée, ainsi que lourdeur des procédures pour le faire évoluer : délais très longs des auditions publiques, « make allowances » non révisées depuis près de 10 ans et ne reflétant plus la réalité des coûts de transformation... Sont aussi critiquées les nombreuses possibilités offertes aux transformateurs de profiter du système : possibilité de sortir et de rentrer dans le pooling selon les périodes, possibilité de faire partie du pooling à distance.... ce qui nuirait à l'application de ses grands principes. Certaines propositions de réformes reviennent assez souvent, comme la réduction du nombre de FMMO, voire l'établissement d'un unique MMO national, ou le maintien de deux catégories de lait seulement, une pour le lait liquide, et une autre pour tous les autres produits.

● **Perspectives d'évolution : un débat qui n'est pas tranché.**

Déjà entamé dès la clôture du dernier farm bill, le processus de réflexion sur l'adaptation du mode de régulation des marchés des produits laitiers aux Etats-Unis s'est accéléré avec la crise de 2009. Le débat suit des mouvements de balancier au gré des périodes de crise et des périodes plus favorables. La question de la maîtrise de l'offre y occupe une place importante dans la période récente.

Début 2009, le Milk Producer Council (groupement de producteurs californiens) se prononce en faveur d'un programme de maîtrise des volumes, présenté sous l'intitulé de « Growth Management Plan ». Ce projet de programme GMP propose la mise en place d'un système fédéral obligatoire, fixant chaque année un « taux de croissance » de la production en fonction de la conjoncture<sup>19</sup>, et soumettant tout producteur désirant individuellement dépasser ce taux de croissance à l'acquittement de « frais d'accès au marché », dont le montant est redistribué entre les producteurs ayant pratiqué une maîtrise de leur production. Le but de ce programme de « bonus-malus » n'est pas de bloquer la croissance, mais de « mieux réfléchir la croissance » (MPC, 2009). Une équipe de l'université de Cornell a procédé à l'évaluation économique du projet, et a conclu à son efficacité pour réduire la volatilité « structurelle » des prix, et mieux amortir les chocs violents aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

En Mai 2009, la Holstein association (regroupant 30.000 producteurs dans tout le pays) dévoile à son tour son projet de DPSP (« Dairy Price Stabilization Program », par allusion au « Dairy Price Support Program » d'intervention), qui reprend largement le projet du Growth Management Plan (Holstein USA, 2009). Le débat est vif fin 2009 autour de la gestion de l'offre. Mais début 2010, la NMPF (il est vrai représentant les coopératives, qui a priori n'ont pas intérêt à une maîtrise de l'offre) semble couper court aux velléités de gestion des quantités<sup>20</sup>.

---

19 Ce qui permet de ne pas remettre en cause fondamentalement le désir des États-Unis de se positionner en tant qu'exportateur de produits laitiers, seulement de s'adapter à la situation sur les marchés internationaux.

20 Lors de nos enquêtes, une partie des acteurs rencontrés, certes représentants des intérêts majoritaires, nous ont suggéré que les partisans de ces programmes étaient très minoritaires, simplement plus exposés dans les médias que les partisans du statu quo.

Parallèlement à ces débats au sein de la profession, un comité d'experts est nommé le 6 Janvier 2010 par le secrétaire d'état à l'agriculture Tom Vilsack pour se pencher sur les solutions de « long terme » à apporter au secteur laitier. Il doit travailler sur le sujet pendant 2 ans. Au vu de la composition de ce groupe d'experts, on remarque que le seul universitaire impliqué est l'économiste de l'Université de Cornell Andrew Novakovic, grand artisan de la proposition GMP de 2009. Le groupe, qui reste très divisé, conclura à l'utilité d'une maîtrise de la production mais cette conclusion, acquise à une très faible majorité ne permet pas de clore les débats.

De son côté la fédération nationale des producteurs de laits (NMPF) avance une autre proposition de réforme, soutenue par l'association des transformateurs (IDFA), qui consiste, outre la simplification des FMMO évoqué précédemment, à étendre le programme CWT pour en augmenter l'efficacité, et à remplacer le programme DPPSP et le programme MILC (intervention et paiements contra cycliques) par un nouveau système d'assurance des marges. Ce système, le DPIP (Dairy Producer Income Protection Program), serait volontaire et subventionné par le gouvernement à hauteur de 40%, pour résoudre le problème récurrent des systèmes d'assurances actuels boudés par les producteurs. Ceux ci pourraient en outre contracter un complément d'assurance auprès de compagnies privées agréées. Ce dispositif serait selon le président de la NMPF Jerry Kozak, « est bien plus adapté aux réalités d'un marché ouvert, et permet de mieux saisir les opportunités à l'export ». Se pose toutefois la question du coût d'un tel programme, nécessitant la réassurance par l'état fédéral des risques systémiques de marché. Mais cette question du coût, comme celle de la compatibilité du système avec les exigences de l'OMC, n'apparaissent pas comme des obstacles incontournables aux concepteurs du projet.

Suite à ces différentes prises de position, deux projets de loi ont été déposés, sous le nom de « Dairy Price Stabilization Act of 2010 » :

- Un projet de texte déposé le 12 Mai 2010 à la Chambre des Représentants du Congrès (texte H.R.5288), par les représentants Jim Costa (Californie), Peter Welch (Vermont), Rick Larsen (Washington), John Larson et Joe Courtney (Connecticut).
- Un projet de texte déposé le 24 Juin 2010 au Sénat (texte S.3531), par les sénateurs Bernie Sanders, Patrick Leahy (Vermont) et Patty Murray (Washington).

Ces projets s'inscrivent dans la même logique que le « Growth Management Plan », et visent à faire payer des « frais d'accès au marché » aux producteurs qui souhaitent augmenter leur production au-delà d'un certain seuil fixé par un comité consultatif au niveau fédéral. Ces versement alimenteraient une réserve qui permettrait de financer, en cas de dépression du marché, les aides reversées aux producteurs ayant choisi de respecter les seuils qui leur auraient été assignés. Ces textes sont soutenus par le MPC, la Holstein Association, et le Farm Bureau du Vermont entre autres.

Dans le même temps, la fédération nationale des producteurs de lait (N.M.P.F) qui dans un premier temps, en avril, avait pris position de manière assez nette contre une maîtrise de l'offre, préférant renforcer son programme CWT d'abattage de vaches en cas de surproduction, a dévoilé en Juin 2010 son nouveau projet, le « Foundation for the Future », proposant une réforme axée sur 4 piliers :

- comme initialement, les trois premiers piliers consistent à supprimer le dispositif fédéral d'intervention DPPSP et le programme fédéral d'aides contracycliques MILC, pour les remplacer par un programme d'assurance des marges (basée sur le prix du lait et les coûts d'aliment du bétail), et à simplifier le système des FMMO.

- la nouveauté réside dans le quatrième pilier, qui s'intitule le « Dairy Market Stabilization Program ». S'il n'adhère pas tout à fait au principes du Growth Management Plan, ce quatrième pilier propose néanmoins l'envoi d'un signal très rapide aux producteurs pour diminuer leur production en cas de déséquilibre du marché (i.e. de surproduction), en réduisant le montant de leurs soutiens, sauf pour les producteurs n'ayant pas augmenté leur production sur les derniers mois. Cette prise de

position, par un communiqué du 14 Juin 2010, a fortement contrarié l'International Dairy Foods Association (représentant des transformateurs), qui perd un allié de poids et se retrouve aujourd'hui bien seule à dans sa lutte résolue contre tout programme de maîtrise de la production laitière, comme le rappelle son communiqué du 16 juin 2010 publié en réponse au revirement de la fédération nationale des producteurs.

● ***Les nouveaux défis, à moyen et long terme***

Au-delà de la crise laitière de l'année 2009 et de ses conséquences immédiates sur la filière, plusieurs enjeux forts ont fait leur apparition ces dernières années, et posent questions sur le mode de développement de la production laitière aux États-Unis.

La montée des préoccupations environnementales s'est concrétisée dans la période récente par les nouvelles lois de 2007 sur l'épandage et le traitement des effluents, qui concernent de manière spécifique les élevages de plus de 700 vaches, et pourraient menacer les grands élevages hors-sol en plein air de Californie et des autres États de l'Ouest (Nouveau-Mexique, Arizona, Texas...). Les lois sur la qualité de l'air deviennent aussi de plus en plus strictes, ce qui n'a que peu d'incidences dans des États à faible population, mais prend de l'importance dans un Etat comme la Californie, dont les élus, majoritairement urbains, sont de plus directement sensibles à la qualité de l'environnement, et ne considère pas les grands élevages industriels comme une panacée. Il en est de même pour la disponibilité en eau. Si la majorité des élevages laitiers californiens, situés à l'est de la vallée centrale au pied de la Sierra Nevada, restent bien approvisionnés en eau, certains grands élevages à l'Est des rocheuses (Texas, Arizona...) pompent directement dans la nappe Ogallala dont le niveau baisse rapidement par endroits. Ils se retrouvent ainsi en concurrence pour l'eau avec les villes mais également avec les usines de bioéthanol. La qualité de l'eau est également un problème, notamment dans les zones peuplées de Californie.

La question de la compétitivité, et surtout de la durabilité des différents modèles de production commence également à se poser, avec un prix du lait de plus en plus volatil, et des coûts d'alimentation qui augmentent et devraient rester relativement élevés, surtout si la politique de développement intensif des agro-carburants est poursuivie. A l'heure actuelle, certains élevages plus petits, avec un bon taux d'auto-alimentation en fourrage et un recours au pâturage regagnent en compétitivité. Le modèle le plus touché par les crises récentes a été le modèle « californien », bien davantage que celui du haut-Midwest.

Enfin, l'un des facteurs clés de la compétitivité des élevages laitiers états-uniens réside dans l'emploi important de main d'œuvre mexicaine ou latino-américaine à bas salaires et aux horaires de travail extensibles. Ainsi, à côté des grandes exploitations capitalistes à main d'œuvre salariée de l'Ouest du pays, un grand nombre d'exploitations familiales s'agrandissent en embauchant 3 ou 4 trayeurs mexicains, tout en continuant à mobiliser la main d'oeuvre familiale. Si les lois sur la main d'œuvre immigrée évoluent, ou si survient une vague de régularisation des travailleurs sans papiers, ce facteur de compétitivité pourrait être, au moins partiellement, remis en question.

Ces nouveaux défis pourraient encore faire évoluer la répartition géographique de la production laitière sur le territoire des Etats-Unis. On pourrait assister à un retour vers les zones de grandes cultures, proches des lieux de production d'aliment et des zones d'épandage, un retour également vers des zones où le climat (température, disponibilité en eau) est plus propice à l'élevage, avec la recherche d'une plus grande autonomie fourragère. Dans ce cas de figure, les zones du Midwest et du haut-Midwest présenteraient un fort potentiel de croissance, aux dépens des États de l'Ouest. De fait dans l'Idaho, dont la production laitière a connu une croissance spectaculaire ces dernières années, on observe une saturation des espaces disponibles dans la vallée adaptée à l'élevage laitier.

De son côté, l'industrie laitière américaine doit désormais gérer sa nouvelle position stratégique d'exportateur sur les marchés mondiaux, tout en préservant son marché domestique riche de près de 300 millions de consommateurs. En matière de négociations commerciales internationales, la nouvelle administration démocrate ne semble pas pressée de conclure un accord à Genève, et souhaite introduire des clauses sociales et environnementales dans le cadre du cycle de Doha. En tout état de cause, les États-Unis entendent garder une politique agricole et laitière adaptée à leurs besoins avant de chercher la conformité aux prescriptions de l'OMC. L'aide alimentaire intérieure, qui pèse 70% de la boîte verte mondiale, est par exemple jugée intouchable, et les États-Unis entendent bien faire classer les produits laitiers en « produits sensibles », même s'ils deviennent structurellement exportateurs en ce domaine. Enfin, dans le cadre de l'accord de libre-échange avec l'Australie, le sucre et les produits laitiers ont été exclus, et les USA souhaitent une fois encore exclure les produits laitiers des accords de libre-échange trans-pacifiques (incluant notamment la Nouvelle-Zélande) en cours de négociation.

## **Conclusion : quels enseignement pour l'Europe ?**

On l'aura compris à la lecture de ce qui précède, la politique laitière des États-Unis s'articule autour d'un ensemble de mesures très complémentaires, au cœur desquelles l'intervention publique joue un rôle déterminant. Les producteurs européens pourraient être étonnés par exemple de constater qu'aux États-Unis, les marges des transformateurs et de conditionneurs-distributeurs sont encadrées de manière administrative par le Ministère de l'Agriculture, sans toutefois que cette disposition n'ait conduit les industries laitières à la faillite. De la même manière le rapprochement des prix domestiques des prix mondiaux ne signifie nullement la dérégulation du marché et le retrait de l'action publique : certes les outils change (moins de soutien des prix, plus de dispositifs de soutien au revenu et de compensation aux fluctuations des prix), mais l'intervention publique reste, qu'il s'agisse de paiements contra-cyclique ou de subventions aux assurances, ou qu'il s'agisse de superviser la coordination des acteurs au sein de la filière et la péréquation des prix entre les producteurs, ou encore d'organiser une segmentation raisonnée des marchés, afin de mobiliser les possibilités de meilleure valorisation des produits laitiers sur les marchés domestiques.

On l'aura aussi remarqué, jamais il n'a été question depuis 2002 aux États-Unis, de « découplage » en production laitière, ni d'abandonner l'organisation de la filière et des marchés au libre jeu des négociations contractuelles au sein des interprofessions. Le pragmatisme prévaut, y compris dans la manière d'aborder les négociations commerciales multilatérales, et dénote sensiblement avec la rigidité idéologique sur laquelle campent les instances communautaires dans l'Union Européenne. En matière agricole et alimentaire, les États-Unis se révèlent de fervents défenseurs du libéralisme, d'abord pour leurs concurrents !

Ces constats ne peuvent toutefois justifier une quelconque transposition en Europe des dispositifs d'outre Atlantique aussi bien pour des raisons politiques (L'UE n'est pas un État fédéral) qu géographique. Le modèle des grandes exploitations laitières, qui pourrait apparaître comme l'objectif à imiter en Europe repose en effet sur un certain nombre d'avantages spécifiques auxquels ne peuvent pas prétendre les éleveurs européens. Le premier de ces avantages, c'est la disposition d'un vaste territoire, et de ressources naturelles abondantes (eau notamment) qui ont permis jusqu'ici de contourner pour l'essentiel les contraintes environnementales, par migration de la production d'une région à l'autre, au fur et à mesure de la saturation environnementale des régions initiales. Le second de ces avantages c'est incontestablement l'accès à une main d'œuvre immigrée à la fois compétente et bon marché. On peut imaginer en Europe, un développement de ce type de main d'œuvre, en provenance notamment des pays de l'est de l'Union ou du sud de la méditerranée, mais les entraves sociologiques et politiques à une telle évolution paraissent en Europe beaucoup plus importantes qu'aux États-Unis, bien qu'elle semble se développer aussi

outré Atlantique (Avec toutefois une présomption favorable pour la main d'œuvre agricole, sous réserve de prévenir son enracinement durable sur le sol américain). Enfin, même dans ces conditions favorable, l'hyper concentration laitière révèle aussi ses limites : contraintes environnementales bien sûr, mais aussi faible résilience dans les crises, et forte dépendance de l'alimentation animale achetée.

Enfin, on relèvera avec intérêt que, même si ils affirment l'ambition de développer leurs politiques d'exportation de produits laitiers, les Etats-Unis ne fondent pas cette politique sur l'hypothèse d'une capacité automatique d'absorption du marché, et se préoccupent de la maîtrise de l'offre, étant bien conscient que l'équilibre des échanges internationaux dépend aussi de leur propre politique. Plutôt que de maîtrise de l'offre, il serait d'ailleurs plus juste de considérer qu'il s'agit d'une politique d'ajustement de l'offre aux capacités d'absorption du marché. Ce qui paraît instructif en ce domaine, c'est que, plutôt que d'en rester à une pétition incantatoire d'ajustement automatique par les signaux du marché, les projets en discussion posent clairement la question de la responsabilisation des producteurs, et de la prise en charge prioritaire par ceux qui jouent l'accroissement de la production, des conséquences qui peuvent en résulter sur l'état du marché.

A l'heure où l'Union Européenne a décidé de supprimer le système des quotas laitiers, à l'heure où certaines régions se préparent à ouvrir en grand les vannes de la production, au risque de déclencher entre les pays et les régions de l'Union « guerre du lait » fratricide, il serait certainement bon que les experts européens réfléchissent, comme aux Etats-Unis, à quelque dispositif de responsabilisation des producteurs pour maintenir un minimum de solidarités entre les différents éleveurs de l'Union, et éviter que la course individuelle à la productivité et à la production ne débouche sur une crise économique politique et sociale aux conséquences insoupçonnées.

## **Annexe 1 : Liste des personnes enquêtées :**

### **WASHINGTON:**

- International Dairy Food Association, Bob Yonkers, chief economist
- National Milk Producers Federation, Peter Vitaliano, Vice-president
- American Farm Bureau Federation, Bob Young, Chief Economist,  
Megan Provost, Trade economist, Allisson Specht, Dairy and regulatory economist
- Ambassade de France, Mission économique: Christian Ligeard attaché agricole,  
Fabien Schneegans.
- Economic Research Service, USDA, Dr. Ed Young
- Congressional Research Service, Charles Hanrahan, Senior economist
- Congress, House Agriculture Committee, Aleta Botts
- Agricultural Marketing Service, USDA, Jerry Cessna, Senior Agricultural Economist
- Foreign Agricultural Service, USDA, Andrew Burst, Multilateral Trade Negotiations Division
- US Trade Representative, Richard Criss, Chief Agricultural Counsel

### **CALIFORNIE:**

- Dairy Institute of California, William Schiek, Economist
- California Department for Food & Agriculture (CDFA), Hyrum Eastman,  
Annie AcMoody, dairy marketing branch, Donald Shippelhouse, milk pooling branch
- University of California, Davis, Pr. Daniel Sumner & Pr. Richard Sexton, Department of  
Agricultural Resources & Economics
- Alliance of Western Milk Producers, Bill Van Dam, Président.
- Rabobank (Agribusiness division), Randy Irwin, Vice-Président
- Western United Dairywomen, Michael Marsh, Président, Tiffany LaMendola

### **WISCONSIN**

- University of Wisconsin, Madison, Department of Agricultural and Applied Economics,  
Prs. Edward Jesse, Jean-Paul Chavas, Robert Cropp and Brian Gould
- Wisconsin Department for Agricultural Trade & Consumer Protection,  
Thomas Leitzke, Director, Bureau of Food Safety and Inspection (Division of Food Safety)
- Wisconsin Milk Marketing Board, Matt Mathison, Vice President Technical Services
- Wisconsin Farm Bureau, Bill Bruins, Président, Jeff Lyon, Directeur des relations avec le  
gouvernement.
- Cooperative Network , David Ward, Director, Dairy & Government Relations
- Rabobank Agri Finance (Illinois), Greg Nickrent , Relationship manager

## Annexe 2 : Sources Bibliographiques

### Sites Internet :

- USDA – Agricultural Marketing Service <http://www.ams.usda.gov>
- USDA – Economic Research Service <http://www.ers.usda.gov>
- CDFA (California Department for food and Agriculture) – <http://www.cdfa.ca.gov/dairy>
- Site de Brian Gould (professeur à l'Université du Wisconsin) - <http://future.aae.wisc.edu/>
- Suivi des prix payés aux producteurs américains - <http://www.fmmaclev.com/mailboxprices.htm>
- Publications de la mission économique de Washington  
<http://www.dgtpe.fr/se/etatsunis/actualites.asp>
- Statistiques de la FAO – <http://faostat.fao.org>

### Articles de presse:

- Wisconsin State Farmer du 1<sup>er</sup> Février 2010 – « NMPF's Kozak outlines concept for dairy income protection program » - <http://www.wisfarmer.com/content/features/stories/Front-B-Ray-Kozak-2-5.php>
- Wisconsin State Farmer du 19 Février 2010 – « U.S. dairy policy's fit within the world dairy economy »
- Presse agricole américaine « Dairy Today » - <http://www.agweb.com/DairyToday/>
- AgriUSAnalyse – Numéros entre Février 1998 et Août 2009
- Burlington Free Press.com du 28 Décembre 2009 – « Vermont Milk Prices ; Supply management plans gain momentum »

### Publications :

- Bruckner T. et al., Janvier 2005, "Toward a Global Food and Agriculture Policy", Leopold Center at Iowa State University, Version provisoire
- CDFA , Dairy Marketing Branch (« History of the California milk pooling program » 2007, "California and Federal Milk Marketing Orders, A comparison" 2007, "California milk pricing formulas" 2008, "Milk pricing in California" 2008)
- Commission Européenne, Février 2009, "Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime Regional Analysis of the Milk Production in the EU"
- Dairy Facts 2009 Edition (International Dairy Foods Association)
- Gouin D.M., 2004, "La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent"

-Gouin D.M., 2005, "La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale"

Institut de l'élevage 2008 Dossiers « économie de l'élevage » Mai – La filière laitière aux Etats-Unis

-Institut de l'élevage 2009 Dossiers « économie de l'élevage » Mars – Marchés mondiaux des produits laitiers (bilan 2008)

-Institut de l'élevage 2010 Dossiers « économie de l'élevage » Mar – Marchés mondiaux des produits laitiers (bilan 2009)

-Jesse E., Cropp B., 2004, "Federal Milk Marketing Order Pooling, Depooling and Distant Pooling: issues and impacts"

-Jesse E., Cropp B., 2008, "Basic Milk Pricing Concepts for Dairy Farmers"

-Manchester A.C., Blayney D.P., 2001, "Milk pricing in the United States", USDA

-Obara K., Dyck J., Stout J., 2005, "Dairy Policies in Japan", USDA

-OCDE, 2004, "An analysis of dairy policy reform and trade liberalization/ An analysis of international dairy trade liberalization"

-Shields D.A., 2009, "Dairy Pricing Issues", Congressional Research Service

-Sumner D.A., Balagtas J.V., 2002, "United States' Agricultural Systems :An Overview of U.S. Dairy Policy"

-USDA, 2004, "Economic effects of U.S. dairy policy and alternative approaches to milk pricing"

### **Annexe 3 : Liste des sigles et abréviations utilisées**

Lb : « pound », unité de masse, 1lb=0,45kg

Cwt : « hundredweight », unité de masse, 1cwt=100lb = 45 kg environ

USD : Dollar des Etats-Unis (1\$ = 0,74€)

PGC : Produits de Grande Consommation (Yaourts, fromage blanc, crème fraîche...)

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

USDA : United States Department of Agriculture (équivalent du Ministère de l'Agriculture)

ERS, AMS : Economic Research Service, Agricultural Marketing Service, agences de l'USDA

NMPF : National Milk Producers Federation (représentants nationaux des cooperatives, et de leurs producteurs)

IDFA : International Dairy Foods Association (représentant des industriels laitiers)

CDFA : Californian Department for Food and Agriculture (structure gouvernementale de l'Etat de Californie)

WDATCP : Wisconsin Department for Agriculture, Trade and Consumer Protection (structure gouvernementale de l'Etat du Wisconsin)

WMMB : Wisconsin Milk Marketing Board (structure interprofessionnelle du Wisconsin)

FMMO : Federal Milk Marketing Orders

DPPSP : Dairy Products Price Support Program (programme federal d'intervention)

MILC : Milk Income Loss Contract (programme d'aides contra-cycliques plafonnées par exploitation)

SNAP : Supplemental Nutrition Assistance Program (Aide alimentaire intérieure, nouvelle dénomination des « Food Stamps »)

DELAP : Dairy Economic Loss Assistance Payment (Aides d'urgences votées en 2009)

CWT : Cooperatives Working Together (programme volontaire de cotisation pour l'abattage de troupeaux laitiers en cas de surproduction)