

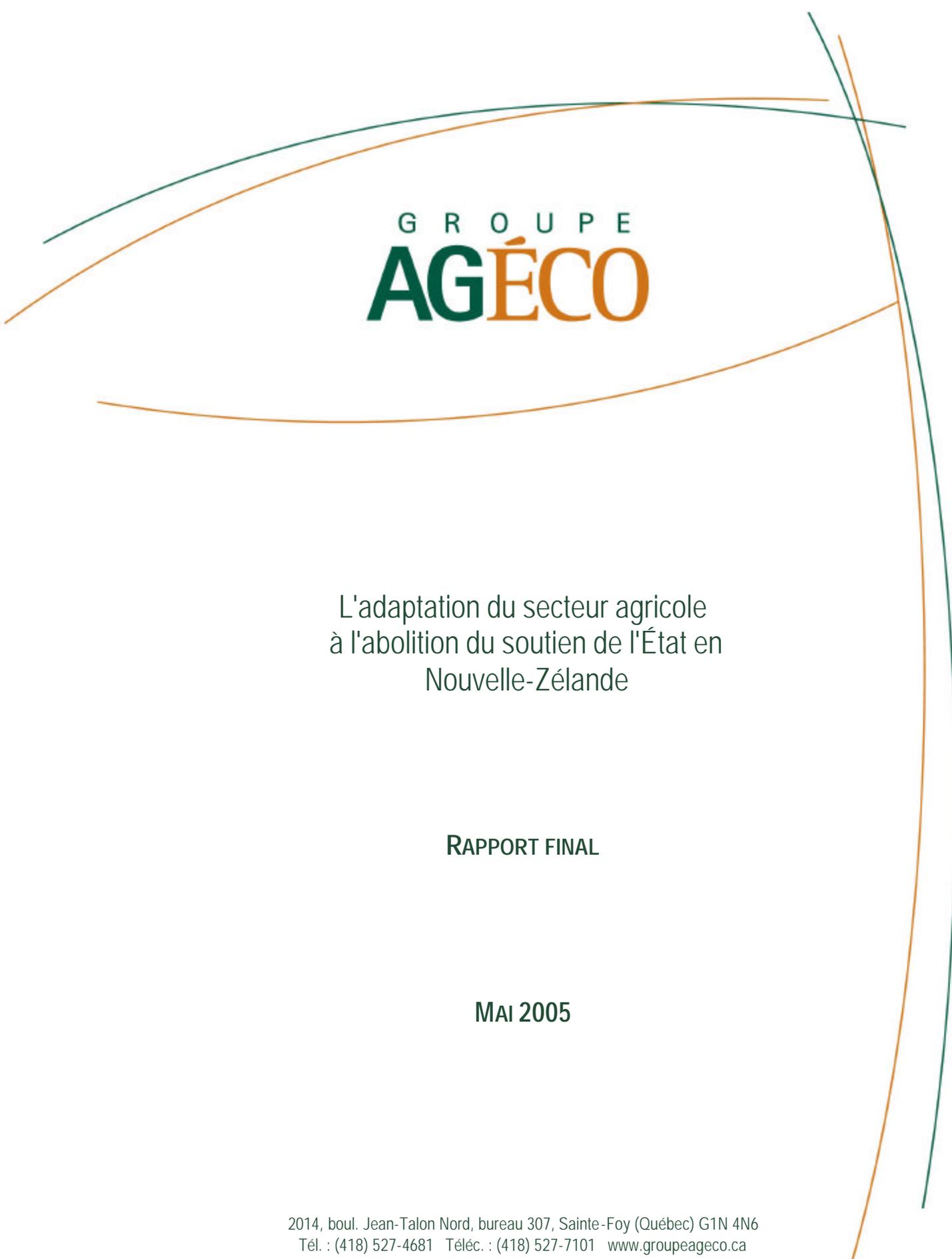
Canadian Agri-Food Policy Institute (CAPI)
L'Institut canadien des politiques agro-alimentaires (ICPA)
960 Carling Avenue, CEF
Building 49, Room 318
Ottawa, Ontario
K1A 0C6

Disclaimer:

This paper was commissioned in March 2005 by CAPI as part of its Farm Income Project. The views expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of CAPI and its Board of Directors.

Although we strive to make the information in this document helpful and accurate, it is done so without warranties of any kind, either expressed or implied. The Canadian Agri-Food Policy Institute (CAPI) does not warrant or make any representations regarding the use of the information in this document and its correctness, accuracy, reliability or otherwise, and disclaim all liability of any kind whatsoever arising out of use of such information or errors or omissions in this document.

The report is the property of CAPI. Other parties can use the contents of this paper as long as CAPI is appropriately referenced.



G R O U P E
AGÉCO

L'adaptation du secteur agricole
à l'abolition du soutien de l'État en
Nouvelle-Zélande

RAPPORT FINAL

MAI 2005

RAPPORT PRÉSENTÉ AU

Canadian Agri-Food Policy Institute

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Responsable du mandat	Daniel-M. GOUIN
Réalisation du mandat	Daniel-M. GOUIN
Recherche de données et validation	Carole Batailler Valérie Benson

AVANT PROPOS

Ce rapport s'appuie sur les travaux précédents de Daniel-M. Gouin réalisés en 1994 alors qu'il était chercheur invité à Lincoln University en Nouvelle-Zélande. Le présent rapport représente un condensé de ces travaux et, surtout, leur mise à jour, notamment en ce qui concerne la collecte des données récentes sur l'évolution de l'agriculture néo-zélandaise.

SOMMAIRE

Cette recherche analyse les effets sur le secteur de production agricole de la réforme de la politique agricole néo-zélandaise entreprise en 1985. L'analyse se situe dans un questionnement plus global sur la spécificité du secteur agricole nécessitant une intervention particulière de l'État dans la plupart des pays développés. L'étude décrit l'état de crise de l'économie néo-zélandaise au moment de la réforme et explique pourquoi le secteur agricole s'est retrouvé au centre de cette réforme. Le démantèlement de la politique agricole et les mesures transitoires mises en place sont expliqués. La recherche analyse également les effets de la réforme au niveau structurel et en matière de revenus des exploitations agricoles. Deux secteurs sont analysés plus spécifiquement soit les secteurs ovin et laitier. L'analyse conclut que le secteur agricole a pu maintenir son niveau d'activités économiques malgré une réduction massive de l'intervention gouvernementale. Enfin, l'étude fait ressortir les enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience néo-zélandaise, notamment en matière de spécificité du secteur agricole.

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	1
2.	La crise du mode de régulation de l'économie néo-zélandaise	4
2.1	La montée en crise.....	4
2.2	Une réaction keynésienne à la crise économique.....	6
2.3	Une dette publique hors de contrôle.....	11
2.4	Le secteur agricole aux premières lignes des réformes économiques	15
3.	Le démantèlement de la politique agricole	17
3.1	Le coût de la politique agricole	18
3.2	La politique agricole à l'aube des réformes.....	20
3.2.1	Les programmes de développement des investissements	20
3.2.2	Les programmes de stabilisation et de soutien des revenus.....	22
3.2.3	Les programmes de subventions aux intrants.....	24
3.3	La politique agricole en révision	25
3.3.1	Le nouveau contexte macro-économique.....	28
3.3.2	Les programmes de transition.....	30
3.4	La politique agricole des années quatre-vingt-dix.....	32
3.5	Conclusion	34
4.	Le changement structurel.....	37
4.1	La concentration du secteur de production.....	38
4.1.1	Le nombre de fermes	38
4.1.2	L'utilisation de la superficie agricole	42
4.1.3	La répartition des superficies agricoles et du cheptel par taille de fermes.....	45
4.2	L'évolution de la production et des exportations agricoles.....	49
4.2.1	La croissance de la production	49
4.2.2	La valeur des exportations agroalimentaires	53
4.3	Conclusion	56
5.	L'évolution des revenus des exploitations agricoles.....	57
5.1	Les termes de l'échange pour le secteur agricole.....	57
5.2	Les résultats économiques des fermes ovines	61
5.2.1	L'évolution des revenus à long terme	62
5.2.2	Une productivité accrue	65
5.2.3	Les revenus et dépenses	68
5.2.4	Une stratégie globale d'adaptation.....	74
5.3	Les résultats économiques des fermes laitières	74
5.4	L'évolution des revenus agricoles par rapport au revenu moyen dans l'ensemble de l'économie	77
5.5	Conclusion	79
6.	Conclusion générale	81

6.1	Les limites de la recherche	81
6.2	Sommaire.....	82
6.3	La spécificité du secteur de production agricole remise en question.....	86
6.4	Quels enseignements tirés de l'analyse du cas néo-zélandais ?.....	89

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.1	Modifications des programmes agricoles néo-zélandais à partir de 1984....	27
-------------	---	----

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1	Balance des paiements des comptes courants, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2004	5
Figure 2.2	Taux de chômage, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004.....	6
Figure 2.3	Contribution du secteur agricole à la formation du produit intérieur brut (PIB) en %, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002.....	8
Figure 2.4	Part des exportations agroalimentaires en % du total des exportations, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004	9
Figure 2.5	Dette publique totale en dollars courants, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2002....	12
Figure 2.6	Dette publique totale en % du produit intérieur brut, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2002.....	12
Figure 2.7	Variation annuelle de l'IPC en %, Nouvelle-Zélande, 1961 à 2004	13
Figure 2.8	Produit intérieur brut en termes réels, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2004	14
Figure 3.1	Dépenses du MAF en millions de \$ courants, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2003..	18
Figure 3.2	Dépenses du MAF en % du produit agricole brut, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2001	19
Figure 3.3	Indice du taux de change pondéré du dollar néo-zélandais par rapport à un panier de monnaies *, janvier 1982 à décembre 2000	28
Figure 3.4	Taux d'intérêts sur les bons gouvernementaux à moyen terme, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2004.....	29
Figure 4.1	Nombre de fermes, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003.....	39
Figure 4.2	Nombre de fermes par type de production, Nouvelle-Zélande, 1970 à 1992...	40
Figure 4.3	Superficie agricole totale* et moyenne par ferme**, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2003.....	42
Figure 4.4	Nombre d'unités animales et d'ovins, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004.....	43
Figure 4.5	Nombre de bovins et de vaches laitières, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004.....	44
Figure 4.6	Nombre de cerfs et de chèvres, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004.....	45
Figure 4.7	Répartition du nombre de fermes par classe de superficie, Nouvelle-Zélande, 1972 à 1992	46
Figure 4.8	Répartition du nombre de fermes ovines par classe de taille de troupeaux, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2002	47
Figure 4.9	Répartition du nombre d'ovins par classe de taille de troupeaux, Nouvelle-Zélande, 1978 à 2002.....	48
Figure 4.10	Répartition du nombre de bovins laitiers par classe de taille de troupeaux, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2002	48
Figure 4.11	Valeur de la production agricole en \$ courants et en \$ constants (juin 1999 = 1000), Nouvelle-Zélande, 1961 à 2002.....	50
Figure 4.12	Production pastorale* en volume, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003.....	51
Figure 4.13	Production totale de viande, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003	52
Figure 4.14	Indice déflaté des prix à la production*, Nouvelle-Zélande, 1970 à 1999.....	53
Figure 4.15	Exportations agroalimentaires en valeur, en \$ courants et en \$ constants (juin 1999 = 1000), Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004	54

Figure 4.16	Indice des volumes et indice déflaté* des prix à l'exportation des fruits et légumes, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002	55
Figure 4.17	Indice des volumes et indice déflaté* des prix à l'exportation des produits de l'agriculture pastorale, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002.....	55
Figure 5.1	Indice du coût des intrants et indice des prix à la production, Nouvelle-Zélande, 1970 à 1999	58
Figure 5.2	Prix de l'agneau à la production en Nouvelle-Zélande (\$/tête) et prix de l'agneau néo-zélandais sur le marché de gros londonien (\$NZ/kg), 1975 à 2004	59
Figure 5.3	Prix du boeuf à la production en Nouvelle-Zélande et prix du bœuf néo-zélandais sur le marché de gros newyorkais (\$NZ/kg), 1975 à 2004.....	60
Figure 5.4	Prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande (\$NZ/kg) et moyenne des prix du beurre, du cheddar et de la poudre de lait écrémé sur le marché mondial (\$NZ/tonne), 1979 à 2004	60
Figure 5.5	Revenu agricole familial et retraits du propriétaire sur les fermes ovines, en \$ courants, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2004	62
Figure 5.6	Revenu agricole familial et retraits du propriétaire sur les fermes ovines, en termes réels, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2002.....	63
Figure 5.7	Retraits du propriétaire en % du revenu agricole familial sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2002.....	64
Figure 5.8	Unités animales totales et par type de cheptel sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2004	66
Figure 5.9	Chargement par hectare sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002	66
Figure 5.10	Kilogrammes de fertilisant utilisés par unité animale sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2004	67
Figure 5.11	Unités-travail-personne (UTP) par ferme et unités animales par UTP sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2002.....	68
Figure 5.12	Volume des ventes d'agneaux, moutons et bovins (en têtes) et de laine (en kg) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2002	69
Figure 5.13	Sources du revenu brut sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2004	70
Figure 5.14	Évolution des dépenses en fertilisant et semence, réparation et entretien*, et total des dépenses (en \$ courants) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002	71
Figure 5.15	Évolution des dépenses en salaire, santé animale* et travail à forfait** (sur base de \$ courants) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002	71
Figure 5.16	Évolution des frais généraux et intérêts payés (en \$ courants) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002.....	72
Figure 5.17	Endettement et avoir propre en \$ courants sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002.....	73
Figure 5.18	Revenu agricole familial en \$ courants et constants (\$ de juin 1999) sur les fermes laitières, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003.....	75
Figure 5.19	Nombre moyen de vaches et production totale moyenne par ferme laitière, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003	76

Figure 5.20 Production moyenne par vache et par hectare (en kg de m.g.) sur les fermes laitières, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003	76
Figure 5.21 Évolution du revenu moyen des ménages dans l'ensemble de l'économie, du RAF sur les fermes ovines et du RAF sur les fermes laitières, Nouvelle- Zélande, 1981 à 2004	78
Figure 5.22 Évolution du PIB par personne active et du PIB agricole par personne employée dans le secteur agricole, Nouvelle-Zélande, 1976 à 1992	79

1. INTRODUCTION

Dans de nombreux pays développés, l'intervention de l'État dans le secteur agricole est questionnée. Les problèmes d'équilibre budgétaire des finances publiques et la crise persistante de faibles prix sur les marchés internationaux des produits agricoles de base conduisent à une remise en question de la légitimité des dépenses de soutien au secteur agricole. Or, l'enseignement traditionnel en matière de politiques agricoles a justifié l'intervention de l'État par une spécificité du secteur agricole par rapport aux autres secteurs économiques.

Le secteur agricole est unique en ce sens qu'il combine un certain nombre de caractéristiques qui conduisent à y maintenir la rémunération des ressources engagées à des niveaux chroniquement faibles (*cf. notamment Hathaway 1963, p. 126*). Il suffit de rappeler qu'il est généralement admis que la demande pour la plupart des produits agricoles est inélastique au prix dans les pays développés. Cela signifie qu'une hausse de la production se traduit par une baisse de la recette totale. Aussi, l'élasticité revenu de la demande pour les produits agricoles est faible.

Du côté de l'offre des produits agricoles, elle est fluctuante à court terme mais généralement soutenue à long terme. À court terme, l'offre est le plus souvent cyclique, ce qui peut être expliqué par le théorème de la «toile d'araignée». Ce théorème est basé sur trois conditions: *«le prix sur le marché est déterminé par l'offre disponible, le niveau de production de la prochaine période de production est déterminé par le prix de la période courante, et les conditions de production sont telles qu'il y a un délai entre les prix courants et l'ajustement du niveau de production»*¹ (*Hathaway 1963, p. 147*). Ces trois conditions expliqueraient les fluctuations continues des prix des produits agricoles qui affectent la rémunération des ressources. Également à court terme, les variations de production provoquées par les conditions climatiques ajoutent à l'instabilité du secteur.

Par contre à long terme, l'offre est généralement soutenue. L'adoption de nouvelles technologies permet de réduire les coûts et d'augmenter l'offre au niveau individuel. Au fur et à mesure que la nouvelle technologie se répand, les prix s'ajusteront à la baisse avec l'augmentation de l'offre et les revenus reviendront à leur niveau initial. C'est le modèle de la «cage d'écureuil» (ou Agricultural Treadmill) expliqué par *Cochrane (1958, pp. 85-107)*. Comme le changement technologique est un processus continu, la situation de déséquilibre temporaire induite par l'adoption d'une nouvelle technologie devient un état de fait permanent dans le secteur agricole. Cette situation est accentuée par le fait que dans le secteur agricole, la mobilité des ressources est souvent réduite. À l'intérieur du secteur, le changement de production coûte cher et les délais de production sont longs. Vers l'extérieur du secteur, le chômage en région, la qualification de la ressource humaine et

¹ Notre traduction; il en va de même dans la suite du texte à chaque fois que le cas se représente.

l'attachement à la profession réduisent la mobilité. Par conséquent, même si les conditions économiques se détériorent, le producteur agricole acceptera une baisse de son coût de vie pour demeurer en production. Ses ressources propres, capital et travail familial, n'ont pas besoin d'être rémunérées au taux du marché. On observe ainsi une certaine capacité de résistance des producteurs à des faibles niveaux de prix et de revenus.

Finalement, en plus de l'ensemble de ces raisons économiques, l'intervention traditionnelle de l'État dans le secteur agricole relève aussi de conditions historiques. L'importance qu'avait l'agriculture dans l'emploi, l'occupation du territoire, la recherche d'une certaine sécurité alimentaire, sont des éléments qui ont historiquement justifié l'élaboration d'une politique agricole dans les pays développés. C'est ainsi que l'on retrouve dans la plupart des pays développés un ensemble de politiques ayant pour objectif une stabilisation et un soutien des prix et des revenus du secteur agricole.

Mais cette vision de la spécificité du secteur agricole, justifiant un mode d'intervention particulier des pouvoirs publics est de plus en plus remise en question. La seule inclusion du secteur agricole à l'agenda du dernier Round de négociations du GATT, l'Uruguay Round, indiquait déjà une certaine volonté de la part des pays membres de réduire le soutien au secteur agricole et de l'exposer davantage aux forces du marché. Les résultats de ce Round de négociations n'ont pas signifié un démantèlement ni des politiques et programmes agricoles en vigueur ni de toutes les barrières au commerce, loin s'en faut, mais seulement d'un premier pas en ce sens. Cependant, le principe que le secteur agricole puisse être traité comme d'autres secteurs de production de matières premières ou de biens industriels au niveau des négociations multilatérales est maintenant accepté. Nul doute que le Round de négociations en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) apportera une nouvelle occasion de réduction de l'intervention de l'État dans ce secteur.

La spécificité du secteur agricole a aussi été remise en question par l'expérience de la Nouvelle-Zélande qui a montré la voie à une réduction importante du rôle de l'État dans le soutien apporté au secteur agricole. Avant même la conclusion de l'Uruguay Round, ce pays avait déjà entrepris et presque achevé la réforme de ses programmes et politiques agricoles. D'un niveau de dépenses publiques de plus d'un milliard de \$NZ² en 1984-85, le budget de l'État néo-zélandais consacré au secteur agroalimentaire est passé à moins de 200 millions de \$ à compter de 1990-91 (Tyler et Lattimore 1990, pp. 72-73 et MAF 1992, p. 95). Il s'agit en quelque sorte du «modèle» qui tendrait à démontrer que le secteur agricole n'est peut-être pas si spécifique que ça ou, à tout le moins, que sa spécificité ne justifie pas une intervention particulière de l'État.

Mais qu'en est-il exactement du résultat de cette réforme de la politique agricole en Nouvelle-Zélande? Il s'agit là de l'objectif principal de la présente recherche qui se concentre sur les effets pour le secteur de production de l'abolition des subventions agricoles.

² Dans la suite du texte, à moins d'indications contraires, les données monétaires sont exprimées en \$ néo-zélandais.

Dans un premier temps, le chapitre 2 présente les données macro-économiques sur l'économie néo-zélandaise dans son ensemble afin de montrer l'état de crise de cette économie au début du processus de déréglementation. Il s'agit de situer la réforme de la politique agricole en perspective en expliquant le contexte économique global dans lequel elle a pris place.

Le chapitre 3 s'intéresse au démantèlement comme tel de la politique agricole. Quels programmes ont été abolis et à quel rythme, la déréglementation a affecté quels secteurs de production? Il faut aussi documenter les mesures de transition qui ont été instaurées pour permettre au secteur de production agricole de s'adapter au nouvel environnement économique.

Le résultat de cette réforme de la politique agricole est analysé aux chapitres 4 et 5. Il s'agit d'examiner tout d'abord à un niveau global comment le secteur de production a été affecté. Trois éléments principaux sont pris en compte soit l'évolution de la production, celle des exportations, si essentielles à l'économie néo-zélandaise dans son ensemble comme on le verra plus loin, et l'évolution structurelle du secteur de production. Enfin, au chapitre 5, à un niveau plus micro-économique, l'évolution des revenus des exploitations agricoles suite à l'abolition des subventions est analysée. Cette analyse doit prendre en compte les effets relatifs sur les revenus de l'abolition des soutiens et des autres variables telles les prix de vente des exportations sur les marchés internationaux, l'évolution du taux de change et les coûts de production.

Finalement, au chapitre 6, la conclusion s'intéresse aux enseignements qui peuvent être tirés de la réforme de la politique agricole de la Nouvelle-Zélande. En particulier, la spécificité du secteur agricole et la nécessité d'une intervention particulière de l'État dans ce secteur sont discutées de nouveau à la lumière des résultats de l'analyse menée dans les chapitres précédents.

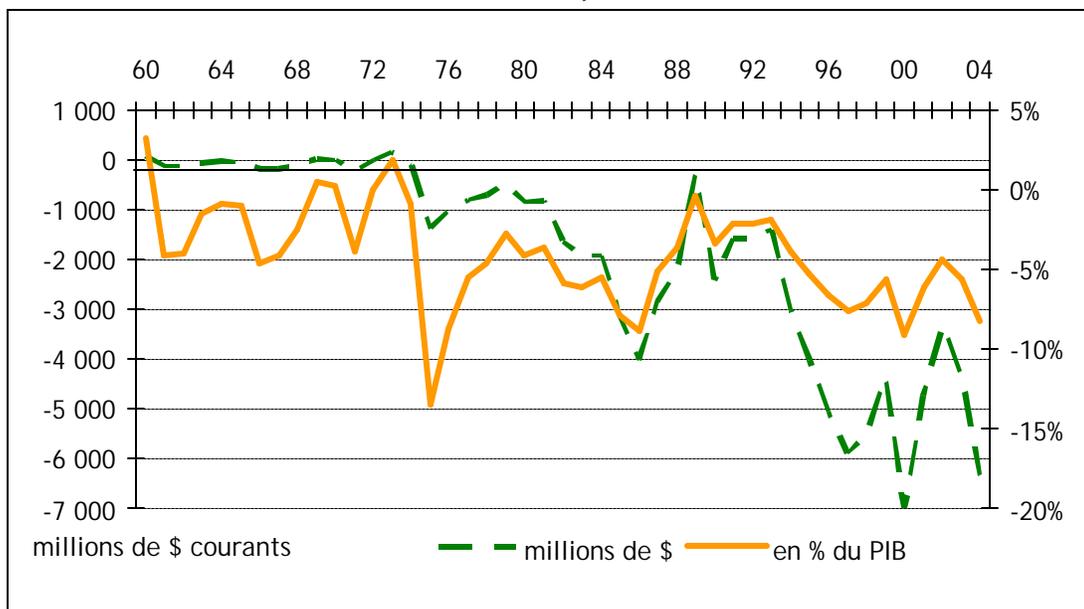
2. LA CRISE DU MODE DE RÉGULATION DE L'ÉCONOMIE NÉO-ZÉLANDAISE

Il ne faut pas croire que la réforme de la politique agricole en Nouvelle-Zélande provient d'une prise de position dogmatique sur la non-spécificité du secteur agricole. Bien que cette réforme questionne cette spécificité, c'est pour toute autre raison qu'elle a été entreprise. En fait, c'est bien plus d'une crise du mode de régulation global de l'économie néo-zélandaise que provient l'abolition de la plupart des subventions au secteur agricole. C'est par nécessité, si l'on peut dire, que le secteur agricole a été si durement affecté par la réforme de l'économie néo-zélandaise. Évidemment, l'on peut discuter de la nécessité d'appliquer une coupure aussi drastique des subventions agricoles, ou du degré d'intervention de l'État qui aurait pu ou pas être maintenu, mais ce n'est pas directement notre propos. Le présent chapitre s'intéresse plutôt à documenter quelque peu l'état de crise du mode de régulation de l'économie néo-zélandaise et à expliquer pourquoi le secteur agricole s'est retrouvé aux premières lignes de la diminution des dépenses publiques.

2.1 LA MONTÉE EN CRISE

La balance des paiements représente un premier indicateur de la santé de l'économie néo-zélandaise. La Nouvelle-Zélande ne disposant pas d'une base de population importante, à peine quatre millions d'habitants aujourd'hui, elle a de tout temps compté sur les consommateurs des autres pays pour asseoir son développement économique. Les exportations ont donc été essentielles au développement économique du pays. En même temps, une population relativement faible en nombre a eu pour effet que la capacité industrielle nationale n'a pas eu de base de consommation pour se développer. Un certain équilibre a pu tout de même être maintenu entre la valeur des exportations et des importations tout au long des années soixante et au début des années soixante-dix. Ainsi, de 1960 à 1974, la balance des paiements a été relativement stable, aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage du produit intérieur brut (cf. Figure 2.1).

Figure 2.1
Balance des paiements des comptes courants,
Nouvelle-Zélande, 1960 à 2004



Source : Nos calculs et Balance des paiements: jusqu'en 1965: Department of Statistics, Overseas Balance of Payment. De 1966 à 2004: Department of Statistics, PCInfos ECON-1.01, BOPQ.STOT168., BOPA.S5AC3.

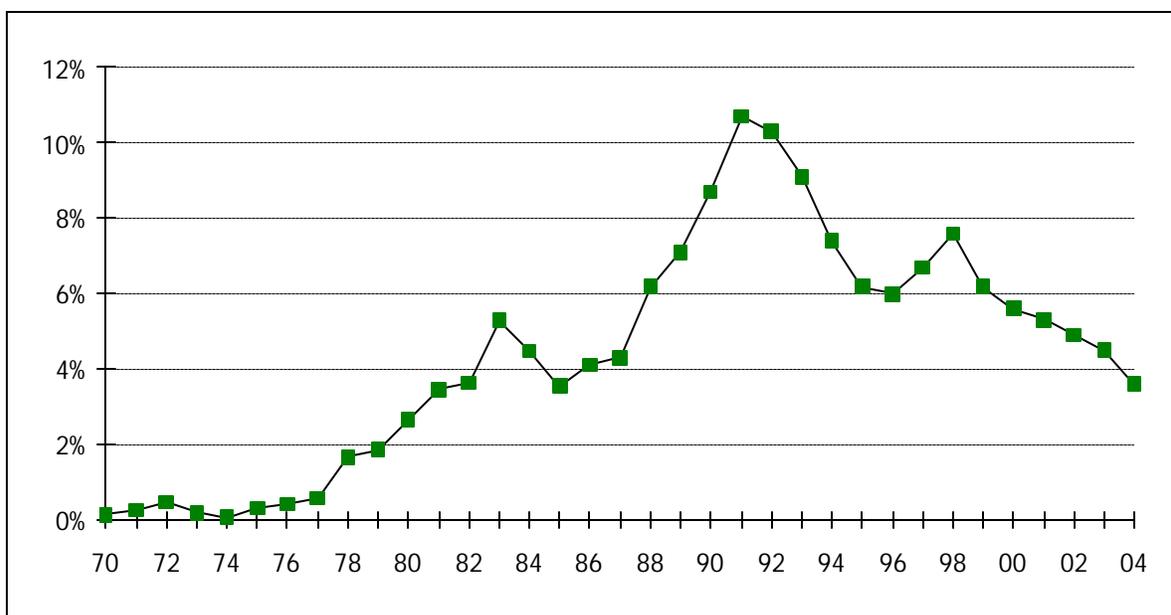
Les années soixante-dix ont été caractérisées par trois chocs majeurs sur les marchés internationaux. Dans un premier temps, l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE en 1973 a fermé partiellement l'accès à ce marché traditionnel pour les produits agricoles néo-zélandais. En effet, les exportations à destination du Royaume-Uni comptaient pour 31 % des exportations totales néo-zélandaises en 1972 et cinq ans plus tard, en 1977, elles ne comptaient plus que pour 20 % du total³. Deuxièmement, une rareté relative sur les marchés céréaliers internationaux a entraîné temporairement les prix des produits agricoles de base à des sommets historiques. Cela a permis à la Nouvelle-Zélande de dégager de 1972 à 1974 une balance des paiements positive. Troisièmement, le choc pétrolier a eu des répercussions importantes sur l'économie néo-zélandaise, presque entièrement dépendante de l'extérieur pour ses approvisionnements en carburant. Avec la diminution des prix agricoles et le renchérissement des importations pétrolières, la balance des paiements s'est fortement détériorée. D'un creux historique de 13,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 1975, elle s'est cependant progressivement rétablie jusqu'en 1979. Mais le deuxième choc pétrolier, suivi de la récession économique du début des années quatre-vingts, a provoqué une nouvelle chute de la balance des paiements par

³ La Nouvelle-Zélande n'a donc eu d'autre choix que de continuer à diversifier la destination de ses exportations. Ainsi en 1991, le marché britannique n'absorbait plus que 6,5 % des exportations néo-zélandaises. En ce qui concerne les produits agricoles, le Royaume-Uni absorbait 73 % des exportations en valeur de beurre et 80 % de celles d'agneau en 1972. En 1991, les proportions avaient diminué à 40 % pour le beurre et 31 % pour l'agneau (nos calculs à partir de Department of Statistics, Overseas Trade).

rapport au PIB. En dollars courants, la balance des paiements s'est avérée négative d'environ 800 millions de \$ par année en 1980 et 1981, puis de 2 milliards de \$ par année en 1983 et 1984, année où la réforme de l'économie a été enclenchée.

Parallèlement à la détérioration de la balance des paiements, le taux de chômage était en croissance (cf. Figure 2.2). Il s'est maintenu sous 1 % presque jusqu'à la fin de la décennie 1970 et ce n'est qu'à partir de 1974 qu'il a commencé à augmenter pour dépasser les 2 % en 1980. Bien que relativement très faible, un taux de chômage qui dépassait les 2 % était considéré anormal dans un pays habitué à connaître pratiquement le plein-emploi.

Figure 2.2
Taux de chômage, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004



Source : Department of Statistics, PCInfos : OECD-C5-NZL-Y.NZL.UNR (données annuelles 1970 à 1985) et LFQ.S1F3S (données des mois de décembre 1986 à 2004).

2.2 UNE RÉACTION KEYNÉSIENNE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

Pour contrecarrer cette diminution du solde du commerce extérieur et tenter de maintenir un niveau de plein-emploi, le gouvernement néo-zélandais a choisi à la fin des années soixante-dix, dans la tradition keynésienne, une démarche d'expansion des investissements publics dans des méga-projets industriels (the «Think Big» projects). Ces projets comprenant entre autres

*«l'électrification de la ligne de chemin de fer de l'île du Nord,
l'établissement d'une usine de carburant synthétique, la*

construction d'une usine pour la production d'azote fertilisant, l'expansion de la raffinerie de pétrole, etc., étaient considérés comme trop coûteux pour des investisseurs privés et qui étaient par conséquent remplacés par des investissements gouvernementaux» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 16).

Parallèlement, le gouvernement a pris la décision d'encourager, par des programmes spécifiques, le développement de la production agricole. Il s'agissait alors d'augmenter les exportations en provenance du secteur agroalimentaire, en ayant toujours comme objectif d'améliorer la balance des paiements (Griffith et Martin 1988, p. 1). Le premier volet de ces programmes gouvernementaux consistait en une contribution directe de fonds publics dans des programmes de développement des investissements productifs dans le secteur agricole. Le deuxième volet, complémentaire au précédent, en était un de stabilisation des revenus afin de sécuriser les producteurs agricoles quant aux revenus espérés de leurs investissements dans le secteur⁴. Ainsi durant toute cette période, «la politique agricole néo-zélandaise a été dominée par l'objectif d'accroître la production afin de permettre de dégager un plus gros surplus exportable» (Ross et Sheppard 1990, p. 300).

Pour le gouvernement néo-zélandais, l'amélioration de la balance des paiements semblait alors devoir se réaliser par l'intermédiaire du secteur agricole. Cela s'explique par l'importance historique du secteur agricole dans l'économie néo-zélandaise. En moyenne, durant la décennie soixante-dix, le secteur agricole a compté pour plus de 10 % du produit intérieur brut (PIB) du pays⁵. Bien qu'en décroissance avec les années (cf. Figure 2.3), cette contribution du secteur agricole à la formation du PIB demeure à un niveau généralement supérieur à celle des autres pays développés⁶.

L'importance du secteur agroalimentaire dans les exportations totales de la Nouvelle-Zélande explique encore davantage l'emphase mise sur le développement de la production agricole pour améliorer la balance des paiements du pays. Les exportations en provenance du secteur agroalimentaire comptaient toujours au début des années soixante-dix pour plus de 90 % du total des exportations en valeur du pays (cf. Figure 2.4). Au moment de la mise en place des programmes de développement de la production agricole à la fin des années soixante-dix, les exportations totales du pays étaient encore composées au trois-quarts d'exportations agroalimentaires. Aujourd'hui, malgré un déclin continu de la part des exportations agroalimentaires, celles-ci représentent toujours plus de 50 % des exportations totales du pays⁷.

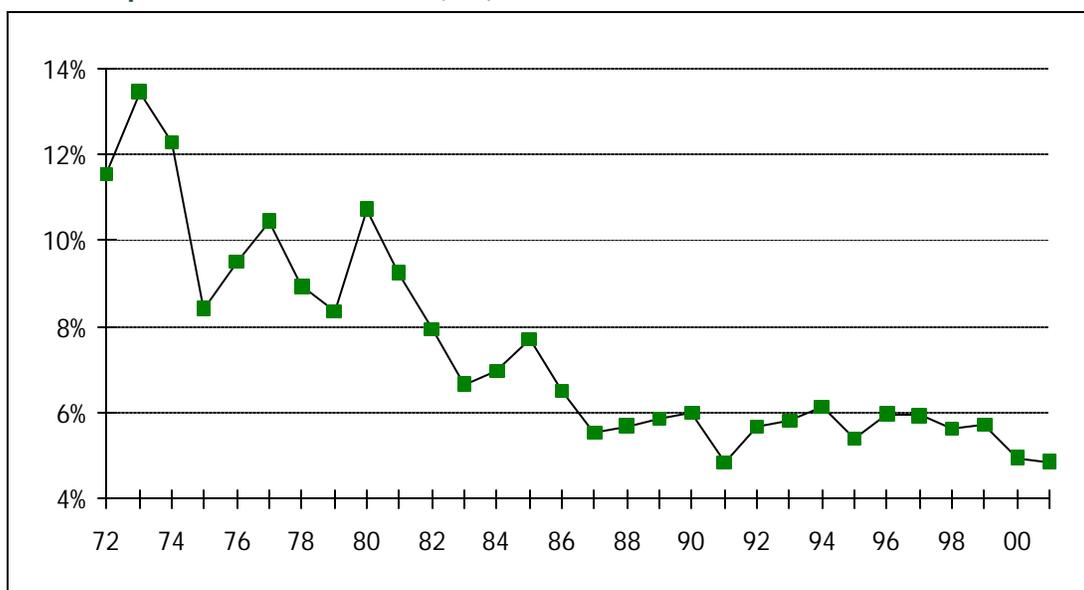
⁴ Ces programmes sont expliqués plus en détail au chapitre 3.

⁵ Si l'ensemble du secteur agroalimentaire est pris en compte et non pas seulement le secteur de production agricole, la contribution au PIB était de 16,9 % en 1982 et de 12,2 % en 1991 (MAF 1992, p. 93).

⁶ Dans les pays membres de l'OCDE, la contribution de l'agriculture au PIB est généralement inférieure à 4,0 % (nos calculs à partir de OECD, *Economic Surveys, Divers pays et années*).

⁷ Ce déclin relatif des exportations agroalimentaires, qui ont tout de même été multipliées par 15 entre 1970 et 2004, s'explique par une croissance encore plus rapide du total des exportations, qui elles ont été multipliées par 26 sur l'ensemble de la période (source : données de la Figure 2.4 en dollars courants).

Figure 2.3
Contribution du secteur agricole à la formation
du produit intérieur brut (PIB) en %, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002



Source : PIB agricole de 1972 à 1977, New Zealand Official Yearbook, diverses années; PIB global et PIB agricole à partir de 1978, PCInfos, ECON-1.11, SNBA.SF9AA; Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry 2004, p.127 et site internet du MAF, Table 8, Contribution to GDP by selected Industry and Production Group (1994/1995). PIB Agricole, The Economist intelligence Unit Limited 2001/2005 (1996 à 2004 en \$ constants de 95-96). PIB (en prix courant) : 96 à 2004 - The economist intelligence unit 2001 et 2005 et nos calculs.

De fait, historiquement, le développement économique de la Nouvelle-Zélande s'est fait avant tout sur la base de ses revenus agricoles et des recettes à l'exportation de ce secteur, comme l'expliquent Ross et Sheppard:

«Depuis le début des années 1870, avec le déclin de la production d'or, le secteur agricole a été le principal responsable des recettes à l'exportation du pays (...) Le commerce extérieur a toujours joué un rôle important dans l'économie néo-zélandaise, avec une croissance forte et des hauts niveaux d'activités économiques lorsque les recettes à l'exportation étaient élevées et à l'inverse une récession ou stagnation de l'économie lors des périodes de faibles recettes (...) Le maintien du niveau des recettes a été basé sur les exportations et, depuis les années 1870, elles sont dominées par les paiements reçus pour les produits agricoles de base. Le secteur agricole a par conséquent joué un rôle clé dans le développement de l'économie néo-zélandaise» (Ross et Sheppard 1990, pp. 272-273).

Figure 2.4
Part des exportations agroalimentaires en % du total
des exportations, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004



Source : Exportations totales, Department of Statistics, Overseas Trade 1992, cat. 010170092; Exportations agroalimentaires, MAF, New Zealand Agricultural Statistics jusqu'en 1981 et MAF, Situation and Outlook for New Zealand Agriculture; et nos calculs.

Jusqu'au début des années 1980, le secteur de production industrielle du pays était avant tout orienté vers l'approvisionnement du marché intérieur et était protégé de la concurrence extérieure par un contrôle des importations. Cette politique de limitation des importations avait été mise en place initialement dans les années trente selon l'argument de l'«*infant industry*» et était encore en vigueur cinquante ans plus tard (Lattimore 1985, p. 4). Lattimore expliquait ainsi cette argumentation:

«Cette école de pensée disait, et dit encore aujourd'hui (en 1985), qu'un développement économique équilibré nécessite initialement un contrôle des importations. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, le développement équilibré a été pris comme signifiant l'expansion du secteur manufacturier principalement par un retrait hors du secteur agricole de ressources en capital et travail. Des tarifs et autres restrictions aux importations ont permis ce résultat en subventionnant le segment du secteur manufacturier devant se substituer aux importations (sous la forme de tarif) et en chargeant une taxe implicite sur l'ensemble des exportations sous la forme de coûts plus élevés pour les intrants achetés dans les autres secteurs de l'économie» (Lattimore 1985, p. 4).

Mais pour ce dernier, et pour plusieurs autres analystes, cette argumentation ne tient pas et l'objectif de permettre le développement d'une capacité industrielle nationale n'avait pas été atteint en Nouvelle-Zélande. Ainsi, Lattimore de poursuivre:

«Même si cela reste encore à prouver, il y a une évidence croissante à l'effet qu'en Nouvelle-Zélande, le biais en faveur de la substitution des importations qui a existé depuis les années trente a retardé le développement industriel, a stimulé la propriété étrangère, a réduit la croissance de l'emploi et a réduit le revenu réel. Ces résultats auraient dû être prévus si l'on admet que l'environnement commercial de la Nouvelle-Zélande était celui d'un petit pays où le marché domestique à lui seul offre peu (voire aucune) de possibilités de bénéficier d'économies de taille (...) Il apparaît que si le secteur manufacturier a complètement raté l'opportunité de participer à la croissance du commerce mondial des produits manufacturiers dans les années cinquante et soixante, c'est attribuable en partie à la forte dissuasion de produire pour exporter» (Lattimore 1987, pp. 21-22).

En tout état de cause, la présence d'une telle politique de contrôle des importations, qu'elle soit adéquate ou pas, représentait une justification supplémentaire à la mise en place de programmes spécifiques de soutien au secteur agricole. Le secteur agricole faisait alors face à un renchérissement de ses coûts d'approvisionnement en biens industriels et les divers programmes de soutien venaient compenser cette hausse des coûts de production (Rayner 1990, p. 17).

Le gouvernement s'est donc engagé dans deux grands types de mesures pour résoudre le problème d'équilibre de la balance commerciale et essayer de maintenir le plein-emploi, soit les méga-projets industriels et les programmes de développement de la production agricole. Les effets sur la situation économique globale du pays n'ont pas été ceux escomptés:

«Le résultat montre une croissance majeure de la dette extérieure attribuable aux emprunts du gouvernement pour financer les méga-projets et un déficit permanent de la balance des paiements résultant d'une demande pour l'importation de matières premières couplée avec celle des consommateurs pour l'importation de produits transformés (...) non contrebalancée par une augmentation de la demande et des revenus pour les produits exportés» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 16).

De 1978 à 1984, la balance commerciale du pays a continué à se dégrader, comme on l'a vu ci-dessus. De même, le taux de chômage qui n'atteignait pas les 2 % en 1978 a augmenté progressivement pour dépasser les 5 % en 1983 (cf. Figure 2.1 et Figure 2.2).

2.3 UNE DETTE PUBLIQUE HORS DE CONTRÔLE

Une balance commerciale structurellement défavorable et l'augmentation de la dette publique, pour financer entre autres les grands projets d'investissement, ont conduit le budget de l'État dans une situation de déficit permanent et croissant. En pourcentage du produit intérieur brut, le déficit budgétaire gouvernemental a été maintenu généralement relativement stable entre 2 % et 4 % du PIB de 1960 à 1975. À partir de 1976, la situation se détériore, le déficit étant très variable d'une année à l'autre mais surtout tendanciellement croissant, à plus de 6 % du PIB à compter de 1981 et à 9 % en 1984⁸.

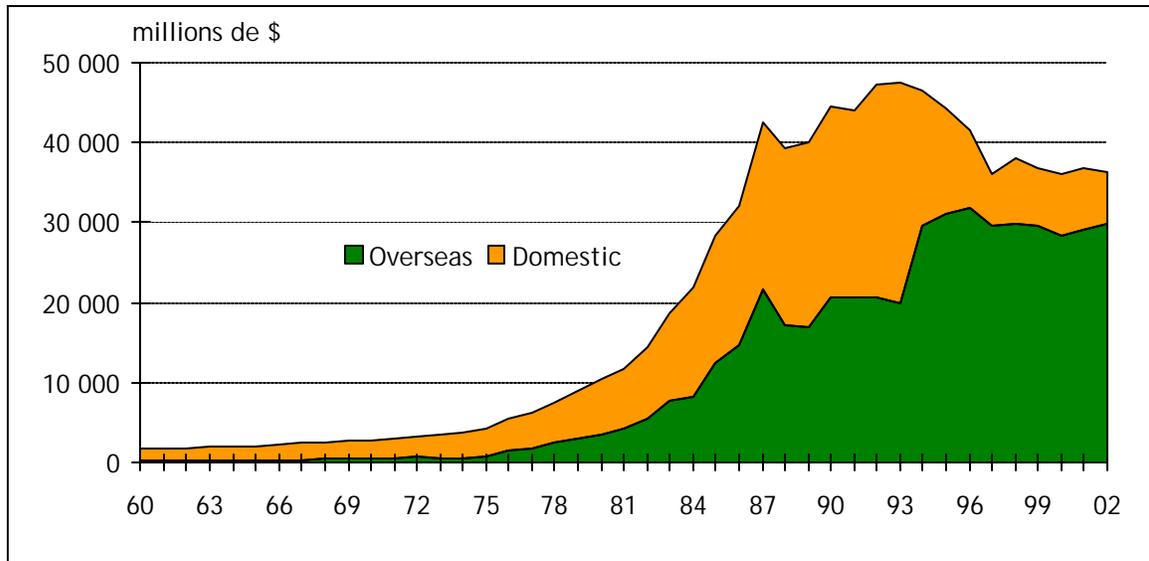
Dans de telles conditions, la dette totale de la Nouvelle-Zélande ne pouvait que croître en valeur absolue et en pourcentage du PIB (cf. Figure 2.5 et Figure 2.6). Au milieu de la décennie soixante-dix, lors de la crise pétrolière, la dette publique néo-zélandaise atteint alors un creux à environ 40 % du PIB. Par la suite, le niveau de la dette publique en dollars courants a été en croissance rapide étant multiplié par presque six entre 1974 et 1984. Cette progression de l'endettement a été plus rapide que la croissance globale de l'économie, mesurée par le PIB, ce qui fait que la dette publique est passée à 63 % du PIB en 1984. Ce niveau n'est pas plus élevé que celui rencontré au début des années soixante mais la structure de la dette néo-zélandaise avait changé drastiquement. Alors que de 1960 à 1974, les Néo-zélandais s'empruntaient à eux-mêmes pour plus de 80 % de leur endettement, en 1984 environ 40 % de la dette était financé sur les marchés internationaux. Ainsi, au moment de la mise en place des réformes économiques majeures en 1984, la dette publique extérieure atteignait 24 % du PIB⁹, et sa croissance menaçait de se poursuivre indéfiniment.

La situation économique néo-zélandaise devenait insoutenable. L'inflation était galopante (cf. Figure 2.7). De 1974 à 1984, l'indice des prix à la consommation a bondi de 250 % avec des taux annuels d'inflation de l'ordre de 11 % à 17 %. Ce n'est que par un gel des prix et des salaires que le taux annuel d'inflation a pu être maintenu artificiellement à des niveaux de 7,4 % et 6,1 % respectivement en 1983 et 1984.

⁸ Dalziel et Lattimore 1991, p. 56 et Appendix to the Journal of the House of Representatives Document B6, Tables 2 et 2a.

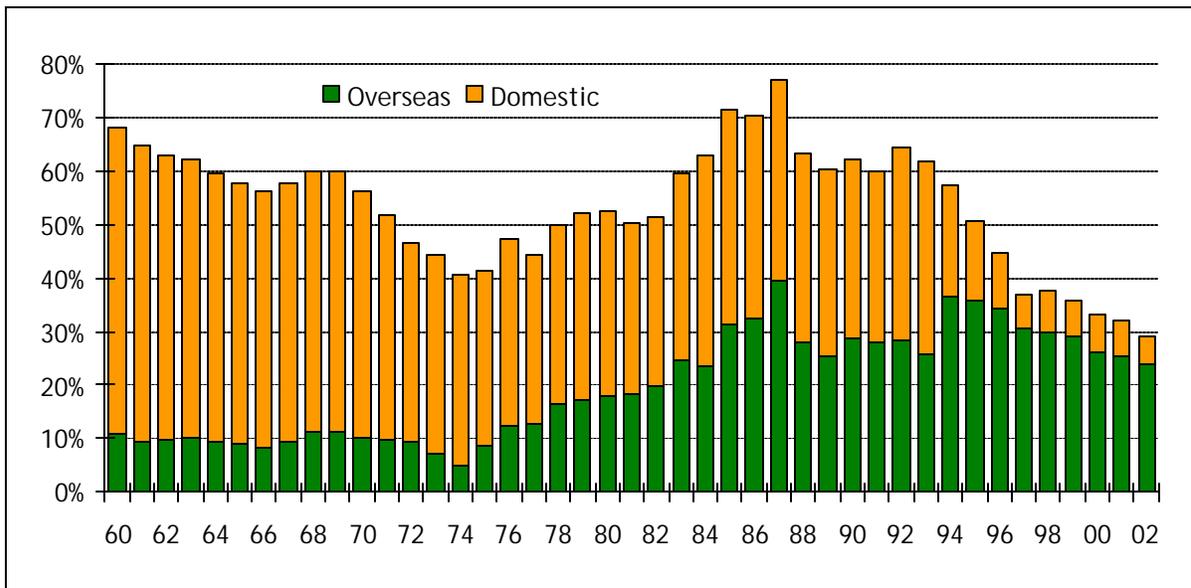
⁹ La dette extérieure totale de la Nouvelle-Zélande, c'est-à-dire incluant le secteur privé, atteignait quant à elle 48 % du PIB en 1984 (*Wallace 1990, p. 47*).

Figure 2.5
Dette publique totale en dollars courants, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2002



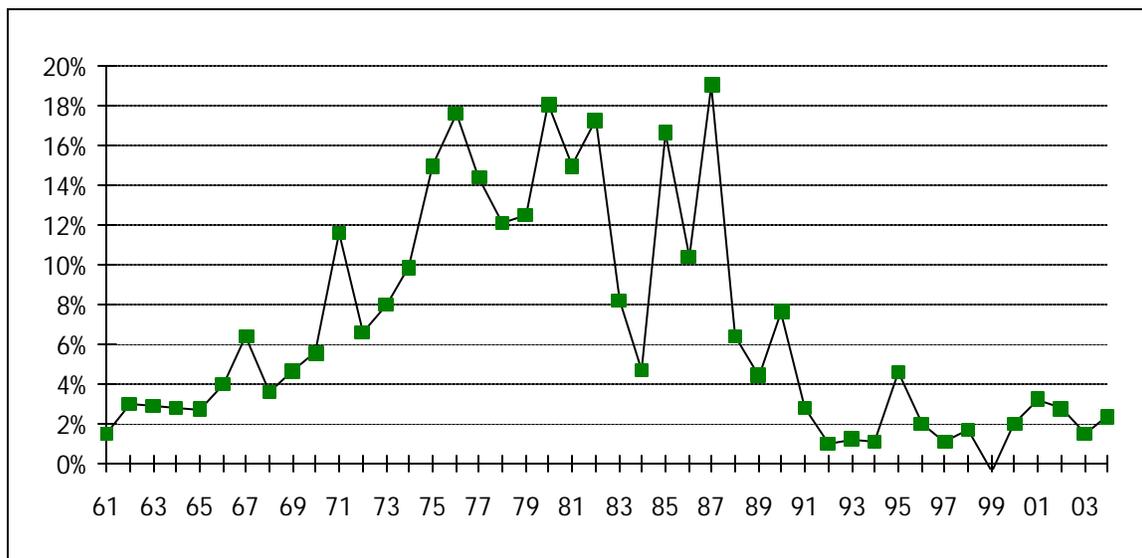
Source : New Zealand Official Yearbook, diverses années; NZ Pocket Digest of Statistics, cat. 01.101.0091; Department of Statistics, PCInfos: ECON-6.03-CGSA.SS et ECON-6.03A-CGSA.SJR; Public Debt History of New Zealand, New Zealand Debt Management Office (dette totale, 1994 à 2004) ; The Economist Intelligence Unit Limited (différentes années) et nos calculs.

Figure 2.6
Dette publique totale en % du produit intérieur brut, Nouvelle-Zélande, 1960 à 2002



Source : New Zealand Official Yearbook, diverses années; NZ Pocket Digest of Statistics, cat. 01.101.0091; Department of Statistics, PCInfos: ECON-6.03-CGSA.SS et ECON-6.03A-CGSA.SJR; Public Debt History of New Zealand, New Zealand Debt Management Office (dette totale, 1994 à 2004) ; The Economist Intelligence Unit Limited (différentes années) et nos calculs.

Figure 2.7
Variation annuelle de l'IPC en %, Nouvelle-Zélande, 1961 à 2004



Source : Department of Statistics, PCInfos : CPIQ.SE9A.

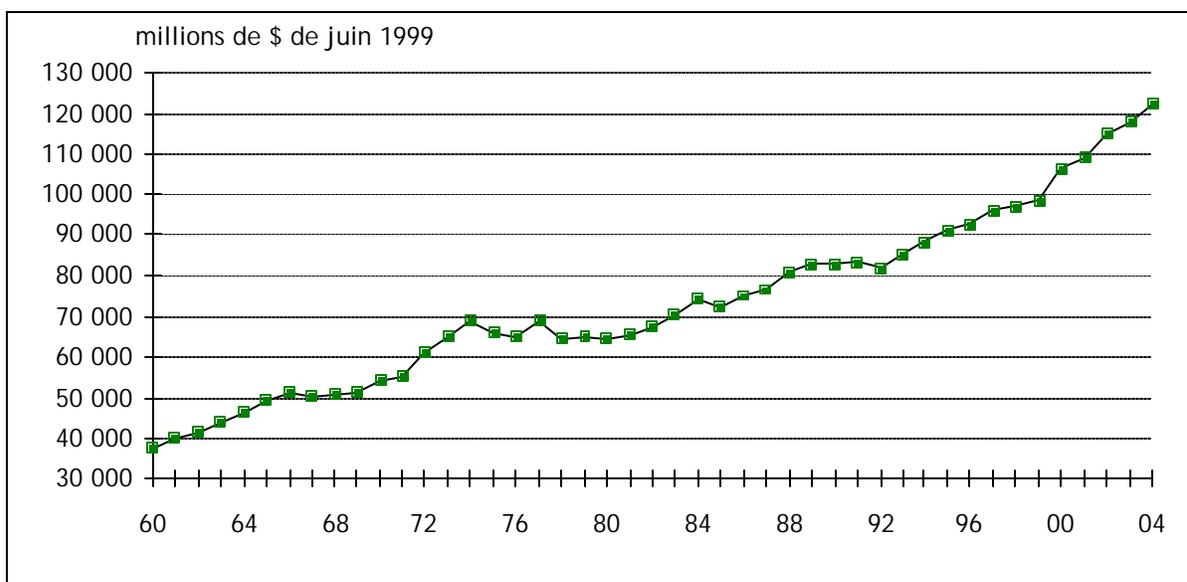
L'économie néo-zélandaise affichait une très mauvaise performance comme le démontre l'évolution du PIB qui n'était qu'en très faible croissance en termes réels (cf. Figure 2.8). De 1975 à 1984, le PIB a été quasi stagnant avec une faible hausse de 8,5 % pour l'ensemble de la période. Par rapport aux autres pays industrialisés, la performance économique de la Nouvelle-Zélande était aussi à la traîne. Ainsi, pour la période 1975 à 1984, la moyenne des taux de croissance annuelle du PIB en \$US constants a été de seulement 0,6 % en Nouvelle-Zélande contre 2,0 % pour les petits pays membres de l'OCDE et 2,7 % pour l'ensemble de la zone économique OCDE (*nos calculs à partir de OCDE 1990, p. 181*).

Les indicateurs économiques convergent tous pour démontrer l'importance de la crise économique qui frappait l'économie de la Nouvelle-Zélande. Rayner résumait ainsi l'état de l'économie néo-zélandaise en 1984:

«L'état de l'économie était tel qu'une action devait être entreprise. Les inefficacités du système étaient encore largement présentes et, en plus, nombre de problèmes aigus devaient être abordés. La dette extérieure était extrêmement importante, et le service de la dette avait atteint des proportions qui représentaient alors un lourd fardeau pour les contribuables.

L'inflation était sous contrôle, mais seulement par l'expédient d'un gel des prix (...) Le chômage continuait à augmenter et l'économie à stagner, sauf en ce qui concerne des améliorations temporaires résultant des dépenses massives dans les méga-projets» (Rayner 1990, p. 22).

Figure 2.8
Produit intérieur brut en termes réels,
Nouvelle-Zélande, 1960 à 2004



Source : PIB, New Zealand Official Yearbook et PCInfos : ECON-1.11, SNBA.SF9AA; IPC, Department of Statistics, PCInfos: ECON-3.02, CPIQ.SE9A; et nos calculs.

Pour Rayner, cette dégradation de la situation économique globale de la Nouvelle-Zélande ne pouvait que conduire à une réforme majeure de l'intervention gouvernementale dans l'ensemble de l'économie, réforme qui a été effectivement entreprise à partir de 1984.

«Il était clair pour plusieurs économistes et également pour les électeurs qu'il fallait un changement majeur de politique. L'alternative d'une intervention accrue comme une solution aux problèmes économiques avait été essayée à l'extrême et avait manifestement failli. Les coûts de ces politiques devenaient évidents et il y en avait bien peu pour croire que la solution était de simplement poursuivre encore davantage cette politique» (Rayner 1990, p. 22).

L'analyse de Sheppard et Lattimore ne diffère pas de celle de Rayner: «Durant cette période, le déficit gouvernemental a grimpé en flèche pour atteindre un sommet de 9,1 % du PIB en 1983-84 et il est devenu évident qu'un changement fondamental de toute la politique gouvernementale était nécessaire» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 4). Le mode de régulation de l'économie néo-zélandaise était en crise.

2.4 LE SECTEUR AGRICOLE AUX PREMIÈRES LIGNES DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

Le rôle central historique du secteur agricole dans le développement économique de la Nouvelle-Zélande a conduit le gouvernement à considérer prioritairement la révision de l'ensemble de son intervention dans ce secteur. Si l'on ajoute à cette perspective historique les conditions budgétaires du moment, il semble bien que le secteur agricole ne pouvait pas échapper à la réforme de l'ensemble de l'économie.

En effet, il faut noter que *«au début des années quatre-vingts, le coût budgétaire des dépenses de soutien au secteur agricole a augmenté brusquement en raison d'un écart grandissant pour certains produits agricoles de base entre les prix de marché et les prix garantis»* par les programmes de stabilisation (Sheppard et Lattimore 1993, p. 4). Cette croissance des dépenses de soutien au secteur agricole avait été telle que ces dernières représentaient en 1985 près de 40 % du déficit budgétaire gouvernemental.

Également, l'augmentation des dépenses de soutien au secteur agricole le rendait vulnérable aux mesures de rétorsions commerciales de la part des pays importateurs, un risque que ne pouvait prendre indéfiniment le secteur agricole néo-zélandais si dépendant des marchés extérieurs pour écouler sa production. Rien ne laissait présager une amélioration de la situation et par conséquent, de couper de façon drastique les subventions au secteur agricole représentait donc un moyen rapide d'améliorer l'équilibre budgétaire global.

De toute façon, la Nouvelle-Zélande avait-elle d'autres choix dans un contexte de dépenses croissantes de soutien au secteur agricole de l'ensemble des pays industrialisés? Selon Gibson *et al*, il devenait évident que le gouvernement néo-zélandais ne pouvait concurrencer les trésors publics américains, européens ou japonais: *«son trésor public ne pouvait pas continuer à faire face dans le milieu des années quatre-vingts»* (Gibson *et al* 1992, p. 20). Pour ces auteurs, malgré les risques que cela posait pour la compétitivité à long terme du secteur agricole néo-zélandais sur les marchés internationaux, il n'y avait guère d'autres choix que de soumettre le secteur agroalimentaire davantage aux lois du marché, même faussées par les subventions agricoles des autres pays. Ainsi ils affirmaient que *«la maigre nature du trésor public d'un petit pays l'a forcé à «serrer les dents» et libéraliser, sans se soucier des actions des autres pays»* (Gibson *et al* 1992, p. 26).

Des considérations politiques ont pu aussi faciliter la mise en oeuvre des réformes dans le secteur agricole. Le Labour Party, nouvellement porté au pouvoir en 1984, ne dépendait pas des circonscriptions rurales pour asseoir son pouvoir: *«Le Labour Party, étant donné la base urbaine de son support tout autant idéologiquement que pragmatiquement, était aussi moins intéressé par les préoccupations des agriculteurs»* (Roche *et al* 1992, p. 1761). Cela dit, le secteur agricole a tout de même réagi à la mise en oeuvre des réformes. Walker et Bell mentionnent que *«les agriculteurs initialement ont été incrédules. Ils ne pouvaient pas croire que le gouvernement ne les soutiendrait pas comme il l'avait fait dans le passé. Puis ils ont eu une réaction de colère et, en 1986, près du tiers de la*

population agricole a marché sur le Parlement en signe de protestation» (Walker et Bell 1994, p. 30). Le gouvernement ne recula pas.

Cloke mentionne par ailleurs que

«le lobby agricole en Nouvelle-Zélande était divisé quant à sa réaction aux changements de politique (...) Le groupe de pression des agriculteurs, Federated Farmers, était sujet à des divisions internes sur la réponse à donner aux changements de politique, avec comme résultat que son opposition a été moins efficace que l'influence et le pouvoir qu'il avait eus dans le passé pouvaient le suggérer» (Cloke 1989, p. 40).

Même si Sheppard et Lattimore ont un point de vue quelque peu différent de celui de Cloke, ils en arrivent tout de même à une conclusion similaire:

«Le syndicat des agriculteurs de Nouvelle-Zélande (Federated Farmers) a fortement supporté l'ensemble du processus de libéralisation (y compris celui pour l'agriculture) mais pas la séquence particulière et le rythme que les politiciens avaient choisis. Toutefois, une fois que la séquence particulière a été choisie par le gouvernement cela a créé un dynamisme propre en soi qui a laissé aux agriculteurs bien peu d'influence sur le contenu du programme politique» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 21).

Finalement, le syndicalisme agricole majoritaire et traditionnellement puissant n'a pas été vraiment consulté ni écouté lors de la mise en oeuvre des réformes économiques. Il semble donc évident qu'aussi bien les conditions politiques qu'économiques étaient réunies pour favoriser une remise en question fondamentale de l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole néo-zélandais.

3. LE DÉMANTÈLEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Comme nous venons de le voir, la crise économique et budgétaire qui frappait la Nouvelle-Zélande au début des années quatre-vingts a conduit à une réforme globale de l'intervention gouvernementale dans l'ensemble de l'activité économique. Mais le secteur agricole n'a pas été affecté par cette réforme de la politique économique gouvernementale uniquement pour des raisons externes à celui-ci, comme la balance des paiements, le déficit budgétaire, etc. La remise en question des politiques et programmes agricoles était justifiée aussi par des considérations plus strictement agricoles.

Le niveau de soutien était croissant, nous l'avons déjà dit, mais aussi certaines productions étaient en croissance, notamment la production ovine, alors même que les marchés se détérioraient. Ainsi, comme le mentionnait en 1986 une déclaration ministérielle cosignée par les ministres de l'Agriculture et des Finances du gouvernement néo-zélandais, *«le secteur agricole était encouragé à croire que l'augmentation de la production aurait pour résultat d'augmenter les revenus, ignorant le fait que les revenus à la ferme»,* à cause du niveau de soutien gouvernemental, *«ne reflétaient pas les revenus obtenus pour la vente des produits agricoles sur les marchés extérieurs»* (Moyle et Douglas 1986, p. 4).

Ainsi, l'ensemble des mesures de soutien au secteur alors en vigueur et l'absence apparente de réponse aux signaux négatifs du marché faisaient dire à ces ministres que le secteur agricole évoluait dans:

«un environnement hautement protégé qui isolait les producteurs agricoles des changements s'opérant sur les marchés internationaux. Le gouvernement était effectivement devenu le preneur de risques en agriculture. Ce type de soutien signifiait qu'il y avait moins d'incitatifs à chercher à améliorer l'efficacité dans le secteur agricole. Cela dissuadait le nécessaire changement dans certains domaines tels le secteur de la transformation ce qui coûte maintenant très cher aux producteurs agricoles» (Moyle et Douglas 1986, p. 3).

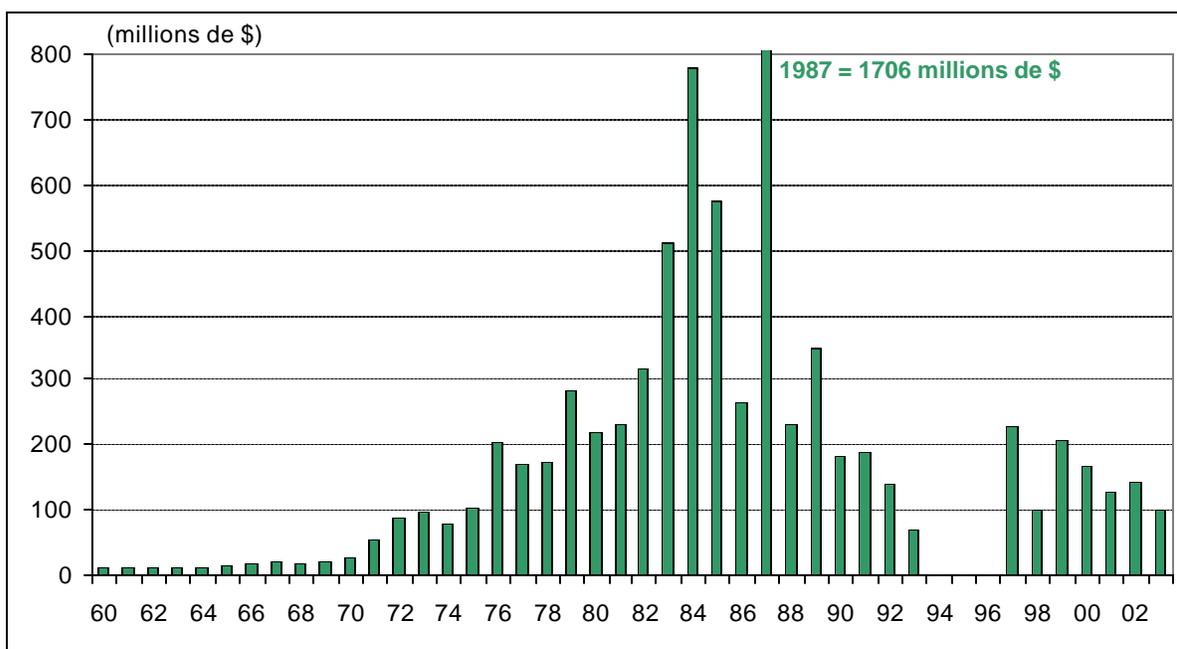
Devant un tel discours tenu conjointement par les ministres de l'Agriculture et des Finances, on ne doit pas s'étonner que le soutien gouvernemental au secteur agricole soit complètement remis en question. En fait, la réforme des politiques et programmes agricoles était entreprise dès avant cette déclaration ministérielle. Mais en quoi consistait cette politique agricole dont les effets sont si sérieusement questionnés par les autorités ministérielles? C'est ce que nous examinons dans un premier temps. Par la suite, les programmes de transition qui ont été jugés nécessaires pour aider le secteur agricole à s'adapter au nouvel environnement économique plus orienté vers les marchés sont

expliqués. Finalement, nous analysons ce qui reste de programmes agricoles après vingt ans de réforme économique.

3.1 LE COÛT DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Comme dans la plupart des pays développés, la politique agricole néo-zélandaise était constituée d'une vaste panoplie de programmes. Cette panoplie comporte généralement des programmes de subventions aux intrants, des mesures de soutien des prix ou des revenus, un appui technique au secteur de production, des programmes concernant la qualité des produits agroalimentaires et des mesures réglementaires permettant l'organisation des marchés. La Figure 3.1 montre l'évolution du total des dépenses du MAF. Tout au long de la décennie soixante, les dépenses du MAF ont été inférieures à 20 millions de \$ par année. Ce n'est qu'à partir du début de la décennie soixante-dix que les dépenses du MAF ont été en croissance rapide pour culminer en 1984 à près de 800 millions de \$ et en 1987 à plus de 1,7 milliard de \$. L'année 1987 a été exceptionnelle en ce sens que les déficits accumulés par le fonds de stabilisation du Meat Board et le fonds de roulement du Dairy Board ont été rayés par le gouvernement.

Figure 3.1
Dépenses du MAF en millions de \$ courants,
Nouvelle-Zélande, 1960 à 2003

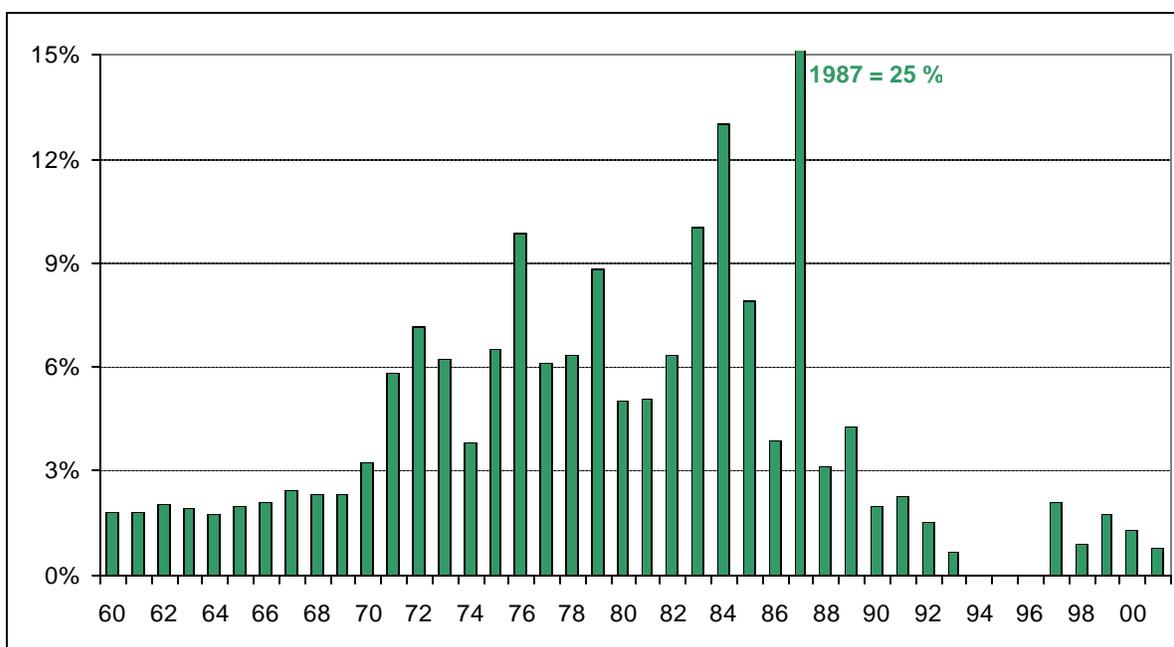


Note : À partir de 1998, le MAF regroupe aussi le secteur de la foresterie ; données manquantes 1994 à 1996.
Source : Appendix to the journals of the House of representatives, Appendix B.7 Pt. 1, diverses années;
<http://www.treasury.govt.nz/notIndexed/expense02.xls> et 04

Cependant, c'est bien à partir de 1985 que la réforme de la politique agricole commence à faire sentir ses effets. Les dépenses du MAF sont en décroissance à partir de cette année-là, à l'exception de 1987. Finalement, à compter de 1990, les dépenses du MAF sont contenues sous les 200 millions de \$ par année, soit un montant environ quatre fois moindre qu'en 1984, année précédant la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole.

Une autre façon de saisir l'évolution des dépenses de soutien au secteur agricole est de les mettre en relation avec la valeur de la production; c'est ce qui est fait à la Figure 3.2. Ce graphique montre évidemment les mêmes tendances que les précédents mais il accentue l'effet des paiements de soutien des revenus lors des années de baisse des prix agricoles, soit en 1976, 1979 et 1984.

Figure 3.2
Dépenses du MAF en % du produit agricole brut,
Nouvelle-Zélande, 1960 à 2001



Source : Appendix to the journals of the House of representatives, Appendix B.7 Pt. 1, diverses années; <http://www.treasury.govt.nz/notIndexed/expense02.xls> et 04; données manquantes de 1994 à 1996.

Il faut noter de ce graphique que tout au long de la décennie soixante, les dépenses du MAF ont été maintenues autour des 2 % du produit agricole brut. Dans les années soixante-dix, l'importance des dépenses du MAF en % du produit agricole brut est variable, à 6,4 % en moyenne pour la décennie. Après une pause relative en 1980 et 1981, la croissance des dépenses du MAF est quasi-exponentielle jusqu'en 1984, où elles comptent alors pour 13 % du produit agricole brut. Finalement, après quelques années de réforme de la politique

agricole, le niveau des dépenses du MAF des années quatre-vingt-dix rejoint celui du début de la décennie soixante, soit à moins de 2 % du produit agricole brut.

Cette simple observation permet de situer dans une plus juste perspective la réforme de la politique agricole néo-zélandaise. En effet, il semble que ce n'est pas tant la diminution drastique du soutien au secteur agricole à compter de 1985 qui soit exceptionnelle que la période 1970 à 1984, caractérisée par une croissance rapide des dépenses du MAF causée avant tout par l'augmentation des paiements de transfert¹⁰. Ces années correspondaient, rappelons-le, à la période où le gouvernement néo-zélandais s'était engagé dans une phase d'investissements publics pour améliorer la balance des paiements du pays. En sécurisant, par des programmes de soutien, le niveau de revenu du secteur agricole, le gouvernement néo-zélandais comptait sur une croissance de la production et donc des recettes à l'exportation de ce secteur.

3.2 LA POLITIQUE AGRICOLE À L'AUBE DES RÉFORMES

Les programmes de Recherche, Service conseil, Santé animale et Inspection ont été historiquement à la base de la politique agricole de tous les pays développés. La Nouvelle-Zélande ne fait pas exception et comme partout ailleurs, ces programmes étaient fournis par le gouvernement sur une base d'universalité, c'est-à-dire à peu près gratuitement. Étant donné la stabilité relative de ces programmes dans le temps, nous n'avons pas jugé utile de les analyser plus en détail. Il s'agit plutôt de s'intéresser maintenant aux programmes qui avaient été mis en place pour encourager le développement de la production dans les années soixante-dix et qui ont été démantelés à partir de 1985.

Ces programmes de développement de la production prévoyaient des paiements de transfert au secteur de production agricole. Ils sont de trois ordres: les programmes de développement des investissements, les programmes de stabilisation et de soutien des revenus et finalement les programmes de subventions aux intrants.

3.2.1 LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS

Pour accroître les investissements dans le secteur agricole, le «Livestock Incentive Scheme» (LIS) et le «Land Development Encouragement Loans» (LDEL) avaient été mis en place respectivement en 1976 et 1978. Ces programmes visaient avant tout l'agriculture pastorale, le secteur traditionnel d'exportations agricoles. Le LIS, en vigueur de 1978 à 1982, était un programme de subvention directe conditionnelle à l'accroissement du

¹⁰ Une analyse menée sur une plus longue période, soit depuis 1935, confirme que «à l'exception de la période suivant immédiatement la Seconde Guerre Mondiale, le soutien au secteur agricole et aux exportations a été négligeable de la Dépression jusqu'en 1971» (Lattimore 1985, p. 13).

nombre d'unités animales¹¹ détenues par exploitation. Un prêt de 12 \$ par unité animale supplémentaire, ou une déduction fiscale de 24 \$, était disponible afin d'encourager des investissements permettant d'augmenter de façon permanente le nombre d'unités animales détenues sur l'exploitation. Si l'augmentation du nombre d'unités animales était supérieure à 2 % et maintenue pour au moins deux ans, le prêt était tout simplement rayé, donc transformé en subvention directe¹². Au total, environ 145 millions de \$ ont été versés au secteur d'agriculture pastorale dans le cadre de ce programme (*Griffith et Martin 1988, p. 26*).

Le LDEL, en vigueur de 1978 à 1981, avait pour objectif d'inciter au développement de terres non améliorées en des pâturages permanents. Des prêts préférentiels étaient accordés pour un terme de 15 ans jusqu'à un maximum de 250 \$ par hectare pour tout projet de développement d'au moins 10 hectares permettant un chargement d'au moins 100 unités animales. Si l'amélioration était maintenue à la satisfaction des autorités, les intérêts accumulés étaient rayés et seulement la moitié du capital prêté devait être remboursée (*Griffith et Martin 1988, p. 30*). Par conséquent, aussi bien le remboursement d'intérêts que la diminution de moitié de la dette représentaient des subventions directes au développement de la production pastorale. Au total, près de 150 millions de \$ de prêts ont été ainsi accordés (*Johnson 1986, p. 13*).

De façon plus générale, des mesures fiscales de soutien aux investissements dans le secteur agricole étaient disponibles. Parmi ces diverses mesures, mentionnons entre autres un taux de dépréciation plus élevé que la normale permis pour la première année sur l'achat d'équipement et machinerie, la construction de bâtiments de ferme et de logements pour les employés. Également, existait la possibilité de déduire entièrement les investissements de «développement», à l'exception de la machinerie, du revenu d'exploitation l'année où ils étaient réalisés (*Johnson 1986, p. 13*). Les évaluations de *Tyler et Lattimore* chiffrent la valeur de l'ensemble des mesures fiscales pour le seul secteur d'agriculture pastorale entre 67 et 79 millions de \$ par année de 1980 à 1983 et à plus de 100 millions de \$ en 1984 (*Tyler et Lattimore 1990, p. 72*).

Rappelons qu'à la fin des années soixante-dix, cette politique d'encouragement des investissements n'était pas menée uniquement dans le secteur agricole. Parallèlement, le secteur industriel bénéficiait de programmes d'investissements majeurs, les «Thing Big projects». L'objectif premier de la politique économique néo-zélandaise était alors, comme nous l'avons déjà mentionné, d'accroître les exportations et de réduire les importations pour améliorer la balance des paiements.

¹¹ En Nouvelle-Zélande, l'unité animale de base est la brebis et un boeuf vaut six unités animales.

¹² Le minimum d'augmentation du nombre d'unités animales requis a varié dans le temps, mais le principe de base du programme est resté le même.

3.2.2 LES PROGRAMMES DE STABILISATION ET DE SOUTIEN DES REVENUS

Toujours dans l'optique de favoriser les investissements productifs dans le secteur agricole, des programmes visant à offrir une certaine sécurité de revenus aux investisseurs agricoles étaient en vigueur. Les Boards ont géré historiquement des programmes de stabilisation ou de soutien des revenus¹³. Le Dairy Board a eu une longue expérience en la matière, gérant un fonds de stabilisation, fonctionnant sur une base d'autofinancement, à partir de 1938 (*Johnson 1986, p. 15*). Le Meat Board, quant à lui, pouvait bénéficier de fonds gouvernementaux lorsque requis pour soutenir les prix à la production. Occasionnellement, le Wool Board est intervenu directement sur les marchés en acquérant les volumes requis pour maintenir les prix, les revendant ultérieurement, jouant ainsi un rôle de stabilisation du marché. Il aura fallu attendre les larges fluctuations de prix sur les marchés durant les années soixante-dix pour que le principe de fonds devant théoriquement s'autofinancer soit étendu aux activités du Meat Board et du Wool Board en 1975.

Ces programmes devaient se financer à même des retenues prélevées sur les revenus globaux du marché lors des bonnes années de prix. Les réserves ainsi constituées pouvaient alors être utilisées lors des années où les conditions de prix se détérioraient afin d'offrir une certaine stabilisation des revenus annuels à la production. Pour ce faire, lorsque les prix du marché diminuaient sous les prix planchers prédéterminés, les Boards pouvaient soit verser des suppléments de prix, soit acheter sur le marché les quantités requises pour que les prix planchers soient atteints. Si les comptes de stabilisation affichaient un déficit, les Boards pouvaient obtenir un financement auprès de la Reserve Bank à un taux préférentiel de 1 % (*Sheppard et Biggs 1982, pp. 5-8*).

Dans les faits, ces fonds de stabilisation n'ont pas eu à intervenir de façon majeure entre 1976 et 1978, sauf dans le secteur laitier lors d'une seule campagne. Malgré cela, le gouvernement décidait en 1978 de créer un nouveau fonds de stabilisation pour l'agriculture pastorale, le Supplementary Minimum Prices Scheme (SMP) (*Sheppard et Biggs 1982, p. 11*). Le SMP était un programme de soutien entièrement financé par des fonds publics. Si le prix de marché était inférieur au prix objectif du programme, un soutien direct des revenus était payé par le gouvernement. Le SMP venait en quelque sorte remplacer par un programme officiel les paiements ad hoc qui avaient été versés lors des crises de marché précédentes en 1972-73 et 1975-76.

La fixation du prix objectif dans le cadre du SMP n'était pas établie selon des bases précises et semble avoir varié d'une année à l'autre selon Sheppard et Biggs. En 1978, lors de son implantation, ces auteurs soulignent que le prix objectif a été établi en fonction d'une référence à ce que devait être un niveau de revenu adéquat pour les producteurs (*Sheppard et Biggs 1982, p. 11*). Par contre en 1979 et 1980, les déclarations ministérielles annonçant les niveaux du prix objectif pour les campagnes subséquentes leur faisaient dire:

¹³ Pour un historique de la création et de l'activité des différents Boards, cf. *Martin 1986, pp. 20-70*.

«L'emphase s'est déplacée de l'idée initiale de fournir un revenu adéquat aux producteurs et a été remplacée par une orientation légèrement plus accentuée sur les marchés visant à protéger les producteurs contre les baisses de prix à court terme» (Sheppard et Biggs 1982, p. 12).

Cependant, le prix objectif pour les campagnes 1981-82 et 1982-83 a été fixé à un niveau nettement supérieur au prix de marché, montrant *«un retour du gouvernement vers l'orientation initiale du SMP de fournir un revenu adéquat»*¹⁴ (Sheppard et Biggs 1982, p. 13).

Jusqu'en 1981-82, aucune contribution majeure du gouvernement au soutien des revenus n'a été nécessaire (Johnson 1986, p. 17)¹⁵. Par contre, à partir de 1981-82, la situation a changé drastiquement aussi bien au niveau des fonds de stabilisation que du SMP.

Dans le secteur de la viande ovine en 1981-82, une baisse des prix sur les marchés internationaux combinée avec la hausse du prix objectif du SMP ont conduit à une intervention massive sur les marchés. L'incapacité du marché à rencontrer les prix planchers prédéterminés dans le cadre du programme de stabilisation du Meat Board a conduit ce dernier à se porter acquéreur de la production de viande ovine. Cette politique s'est poursuivie lors des deux campagnes subséquentes (1982-83 et 1983-84), le Meat Board achetant l'ensemble de la production, les exportateurs traditionnels étant alors utilisés par le Board comme agents à commission. L'intervention du Meat Board se faisait alors au niveau du prix objectif du SMP, la différence entre ce prix objectif et le prix plancher d'intervention dans le cadre du Fonds de stabilisation du Board étant couverte par un paiement direct gouvernemental¹⁶. Les pertes sur les opérations de vente du produit sur les marchés étaient quant à elles couvertes par le Fonds de stabilisation du Board, qui s'enfonçait ainsi dans un large déficit d'opération (Griffith et Martin 1988, pp. 15-21).

Dans le secteur de la viande bovine, des paiements de soutien des revenus dans le cadre du SMP ont aussi été versés en 1981-82 et 1982-83. Par contre, la situation du marché étant relativement meilleure que dans le secteur ovin, les interventions du Fonds de stabilisation du Meat Board n'y ont été que mineures (Griffith et Martin 1988, pp. 22-25).

La production de laine a aussi bénéficié des paiements de soutien des revenus dans le cadre du SMP de 1981-82 à 1983-84. De plus, le Fonds de stabilisation du Wool Board a également été mis à contribution pour maintenir les revenus à la production en 1981-82 et

¹⁴ Ces auteurs soulignent que «Il n'est peut-être pas inapproprié de suggérer que le niveau relativement élevé des prix annoncés (...) dans le budget de 1981, peut avoir été lié à la situation politique du moment, des élections ayant lieu cette année-là» (Sheppard et Biggs 1982, p. 13).

¹⁵ Seul le fonds de stabilisation du boeuf a été actif, versant des paiements de stabilisation de 33 millions de \$ en 1980 et 1981. Ces paiements ont été faits à même des retenues prélevées pour un total de près de 40 millions de \$ en 1978-79 alors que les prix du marché étaient supérieurs au prix plafond prédéterminé.

¹⁶ Ainsi, le SMP conçu à l'origine comme un programme de soutien des revenus était plutôt utilisé dans le cas de la production ovine pour soutenir les prix sur le marché.

1982-83 (*Griffith et Grundy 1988, p. 13*). Cependant cette intervention du Wool Board a pu être financée à même les réserves accumulées de 1976-77 à 1980-81.

Dans le secteur laitier, le SMP n'a eu que peu d'effets, un soutien des revenus n'ayant été requis que dans la seule année 1978-79 (*Griffith et Grundy 1988, p. 13*). De 1979-80 à 1982-83, le Fonds de stabilisation du Dairy Board a même accumulé des réserves de plus de 150 millions de \$, ne les entamant que quelque peu en 1983-84 (*NZDB 1985, p. 14*). Par contre, le fonds de roulement du Dairy Board était financé par un emprunt de l'ordre de 750 millions de \$ auprès de la Reserve Bank gouvernementale à un taux privilégié de 1 % (*Tyler et Lattimore 1990, p. 67*).

Des paiements de soutien des revenus ont aussi été versés à l'occasion suite à des conditions climatiques défavorables. Notamment des paiements ad hoc de soutien des revenus ont été versés en 1978-79 suite à la sécheresse qui a affecté la partie est du pays (*Johnson 1986, p. 17*). Il était important à l'époque, d'un point de vue gouvernemental «*de verser certaines compensations pour les pertes de revenus encourues et aussi d'encourager les producteurs à continuer les programmes de développement*» (*Budget 1978, cité par Johnson 1986, p. 17*). En toute logique, si les revenus agricoles devaient être stabilisés et même soutenus à cause de la détérioration des prix sur les marchés, ils devaient aussi l'être face aux aléas climatiques.

Les productions de lait de consommation, d'œufs et de blé, tournées vers l'approvisionnement du marché intérieur, bénéficiaient toutes trois de politiques de fixation et de soutien des prix administrées par des Boards. Le lait de consommation et les œufs étaient produits sous quotas de production et l'ensemble du processus de fixation des prix tout au long de la chaîne de distribution était réglementé. L'importation de blé était contrôlée et les prix fixés aussi bien à la production de blé qu'à la transformation en farine. Ces trois productions évoluaient donc dans un environnement fortement réglementé. Cependant, en valeur, elles sont relativement mineures par rapport à l'ensemble de la production agricole néo-zélandaise.

3.2.3 LES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS AUX INTRANTS

Les programmes de subventions aux intrants ont été utilisés de longue date dans le secteur agricole néo-zélandais. Ces programmes peuvent être interprétés comme une compensation versée au secteur agricole face aux coûts supplémentaires engendrés par le contrôle des importations des biens industriels. En particulier, le transport et l'épandage des fertilisants étaient déjà subventionnés dans les années trente et une subvention sur leur prix s'est ajoutée dans les années soixante-dix (*Lattimore 1985, annexe 1*). Au début des années quatre-vingts, les subventions au titre des fertilisants totalisaient plus de 50 millions de \$ annuellement (*Tyler et Lattimore 1990, p. 72*).

L'intrant que représente le capital était aussi subventionné au moyen de taux d'intérêts réduits pratiqués par la Rural Bank, organisme gouvernemental de crédit. Cette subvention sur les intérêts peut aussi être interprétée comme un soutien au développement des investissements (cf. supra).

3.3 LA POLITIQUE AGRICOLE EN RÉVISION

À l'aube des réformes, la politique agricole néo-zélandaise pouvait apparaître comme un ensemble plus ou moins cohérent de mesures par rapport à l'objectif assigné d'augmentation des exportations. Cependant, l'effet de l'ensemble de ces programmes sur le développement de la production agricole a été discuté et ne fait pas l'unanimité. Pour Johnson, *«l'objectif national d'augmenter les exportations de produits animaux a été atteint»*. Il explique ce résultat en mentionnant que *«il semble que les investissements massifs dans le secteur agricole de 1978 à 1982 ont été maintenus par des revenus satisfaisants pour la saison 1979-80 et partiellement par des mesures de soutien introduites à la même époque par le gouvernement»* (Johnson 1986, pp. 30-31).

Quant à l'effet spécifique du SMP, Johnson ajoute que *«le programme de paiements compensatoires a empêché les revenus des producteurs ovins de décroître durant les années 1982-85, avec comme conséquence le maintien des niveaux d'investissement»* (Johnson 1986, p. 44). Par contre d'autres auteurs affirment que *«le recours au SMP semble être un moyen inefficace pour atteindre l'objectif d'augmenter la production agricole»* (Sheppard et Biggs 1982, p. 40). Cependant, ces mêmes auteurs soutiennent que les programmes de développement des investissements ont pu avoir l'effet escompté:

«Il est clair que les programmes LIS et LDEL ont contribué au récent regain de la production en aidant les producteurs à augmenter leur capacité d'élevage par la mise en valeur des pâturages non améliorés peu productifs» (Sheppard et Biggs 1982, p. 73).

De toute façon, il ne s'agit pas ici de trancher ce débat sur les effets respectifs des différents programmes quant à l'augmentation des exportations de produits agricoles. Ce qui est plus intéressant pour notre propos est que les différents auteurs se rejoignent sur un point fondamental, à savoir que cet ensemble de mesures pouvait conduire à une mauvaise allocation des ressources dans le secteur agricole en regard des possibilités de rémunération des différents marchés d'exportation. Ainsi, on a vu au début de ce chapitre qu'une déclaration ministérielle s'inquiétait de l'écart entre les niveaux de revenus des agriculteurs maintenus par les programmes de subvention et la rémunération réellement obtenue sur les marchés d'exportation. Johnson affirme dans le même ordre d'idée que *«depuis 1981, la Nouvelle-Zélande a probablement produit des niveaux de viande ovine et de laine plus élevés que les prix sur le marché mondial le justifiaient»* (Johnson 1986, p. 43). Sheppard et Lattimore appuient cet énoncé lorsqu'ils mentionnent que de tous les produits agricoles *«la viande ovine était le secteur le plus significativement subventionné»*

(...) Il en a résulté une surproduction de viande ovine pour les marchés d'exportation et des revenus plus faibles» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 19). Tyler et Lattimore (pp. 74-75) confirment ces propos lorsqu'ils présentent des données sur le niveau de soutien à l'agriculture pastorale par production, données qui montrent que la production ovine bénéficiait d'une part croissante, jusqu'à un maximum de 77 % en 1984, du soutien total.

En plus de cette distorsion en faveur du secteur de production ovine créée par les programmes agricoles, la réforme de la politique agricole néo-zélandaise, nous l'avons déjà souligné au chapitre 2, doit être vue plus globalement. Ainsi Gibson *et al* notent que:

«La réforme de la politique économique au milieu des années quatre-vingts était en partie due à la prise de conscience que les dépenses pour maintenir les prix à la ferme pour des produits dont les perspectives d'exportation déclinaient (ou fluctuaient) étaient devenues trop importantes pour la stabilité macro-économique» (Gibson et al 1992, p. 28).

C'est donc à partir de 1984-85 que la politique agricole néo-zélandaise, telle que nous venons de la décrire, a commencé à être démantelée et ce, sur un très court échecancier.

Avec le changement de cap de la politique économique globale du gouvernement néo-zélandais, le secteur agricole se devait de répondre davantage aux seuls signaux du marché pour assurer la rémunération de ses ressources. À cet effet, une coupure massive et rapide de la plupart des programmes de soutien au secteur agricole a été entreprise comme le montre le Tableau 3.1.

Johnson résumait ainsi la nouvelle politique agricole néo-zélandaise:

«En général, la nouvelle direction de la politique agricole en Nouvelle-Zélande depuis 1984 a été d'abolir les subventions aux intrants, d'éliminer progressivement les concessions d'intérêts au crédit agricole, d'augmenter les charges pour le recours aux services gouvernementaux, de réduire les distorsions au niveau des dispositions fiscales, et de charger des taux d'intérêts plus réalistes aux fonds de roulement et aux comptes de stabilisation des Marketing Boards. En accord avec cette philosophie, les différents Marketing Boards ont été obligés de modifier leur mode d'opération lorsqu'il était considéré comme comportant un haut niveau de réglementation» (Johnson 1986, p. 49).

Tableau 3.1
Modifications des programmes agricoles
néo-zélandais à partir de 1984

	Année de mise en oeuvre	Année de modification	Changement apporté au programme	À partir de
Développement des investissements				
Livestock Incentive Scheme (LIS)	1976	1985	Objectif atteint	1985
Land Development Encouragement (LDE)	1978	1985	Objectif atteint	1985
Mesures fiscales		1986	La plupart abolies	1986
Stabilisation et soutien des revenus				
Stabilisation par le Wool Board	1976	1985	Intérêts sur les déficits au taux du marché	1985
Stabilisation par le Meat Board	1976	1985		1985
Stabilisation par le Dairy Board	1938	1985		1985
Supplementary Minimum Prices (SMP)	1978	1984	Aboli	1984
Wheat Board	1965	1983	Déréglementation	1983
Milk Board (lait de consommation)	1967	1986	Déréglementation	1986
Egg Board	1980	1986	Déréglementation	1986
Subventions aux intrants				
Fertilisants		1986	Abolies	1986
Intérêts sur les emprunts		1984	Au taux du marché	1984
Rural Bank		1987	Privatisée	1987
Services				
Recherche		1985	Politique de recouvrement des coûts	1985
Service conseil		1985		1985
Inspection		1984		1984

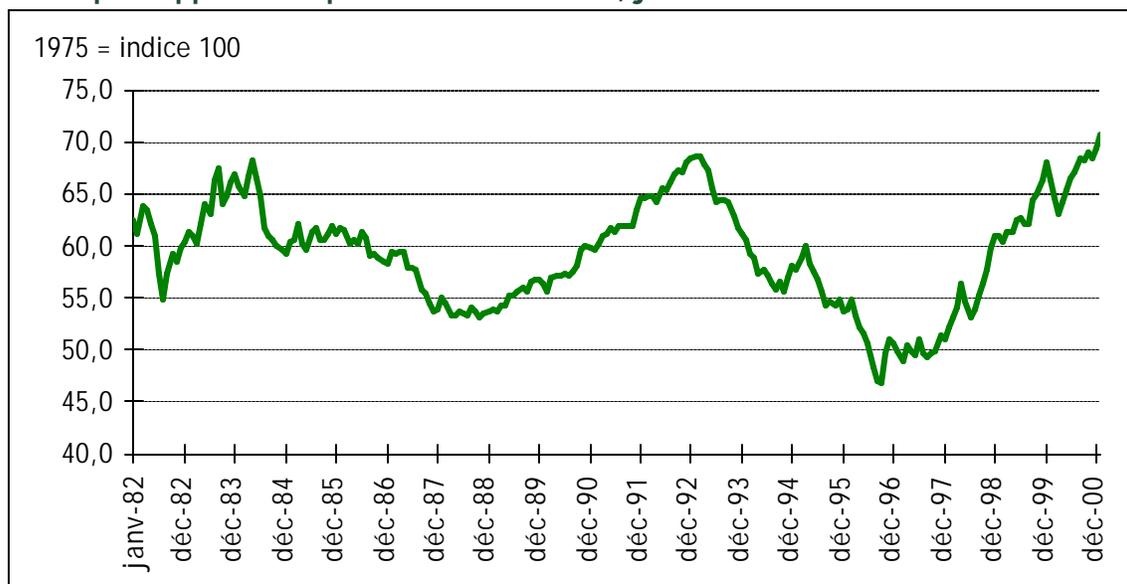
Source : Adapté de Johnson 1986, pp. 50-51.

3.3.1 LE NOUVEAU CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE

La réforme de l'intervention publique dans l'économie néo-zélandaise a visé prioritairement le secteur agricole, mais pas uniquement celui-ci. Un certain nombre de mesures macro-économiques ont aussi été mises en oeuvre très rapidement par le nouveau gouvernement dès son accession au pouvoir en 1984.

En juillet 1984, le dollar néo-zélandais était dévalué de 20 %, ce qui devait favoriser les exportations, notamment agricoles. Puis à partir de mars 1985, le contrôle des changes était aboli et la monnaie pouvait alors flotter librement. Mais contrairement aux prévisions, la monnaie s'est alors réévaluée (*Sheppard et Lattimore 1993, p. 4*). Si bien qu'en octobre 1985, le dollar néo-zélandais avait repris les deux tiers de la valeur perdue lors de la dévaluation de juillet 1984 (cf. Figure 3.3). Cette réévaluation de la monnaie venait durement affecter les revenus agricoles, déjà diminués par l'abolition de plusieurs programmes agricoles et par la chute des prix des produits agricoles de base sur les marchés internationaux.

Figure 3.3
Indice du taux de change pondéré du dollar néo-zélandais
par rapport à un panier de monnaies *, janvier 1982 à décembre 2000



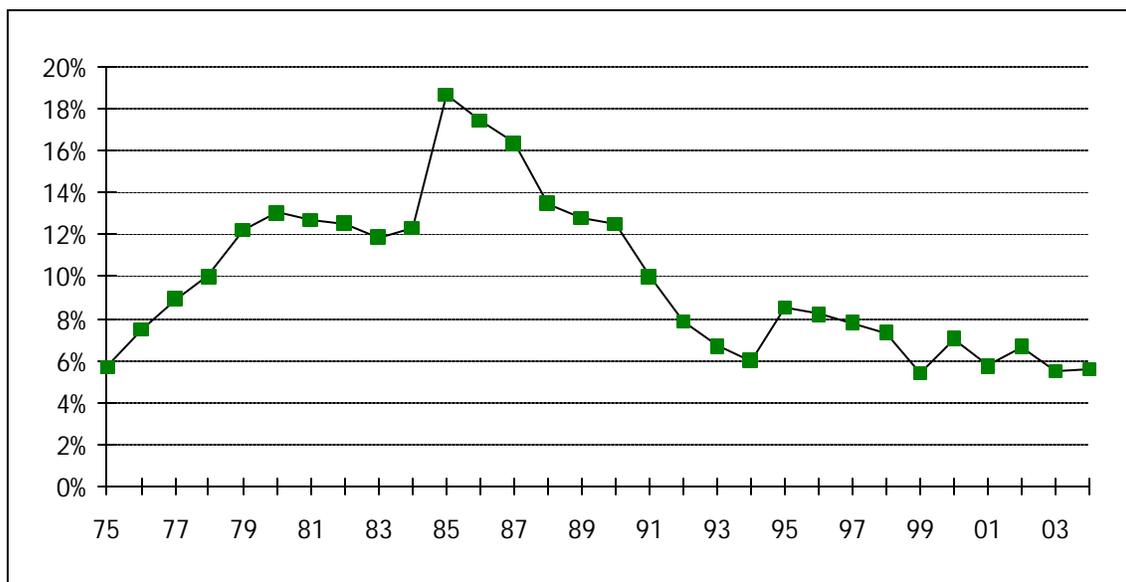
Note : * Il s'agit du «Trade weighted exchange rate index» de la Reserve Bank.

Source : Reserve Bank of New Zealand, Trade weighted exchange rate index, mars 2005.

Cette appréciation de la monnaie néo-zélandaise est expliquée en partie par la libéralisation du marché financier et notamment de la fixation des taux d'intérêts à compter de juillet 1984. Cette libéralisation, combinée avec la décision du gouvernement d'assurer le financement de son déficit uniquement sur le marché financier néo-zélandais,

a provoqué une nette augmentation des taux d'intérêts (cf. Figure 3.4) qui étaient auparavant contrôlés à de faibles niveaux (Sheppard et Lattimore 1993, p. 4).

Figure 3.4
Taux d'intérêts sur les bons gouvernementaux à moyen terme,
Nouvelle-Zélande, 1975 à 2004



Note: * Government Securities Yields. De 1975 à 1977, 3 à 10 ans; de 1978 à 1985, 2 à 5 ans; depuis 1986, 5 ans.

Source : Reserve Bank New Zealand Bulletin, diverses années; PCInfos: 6.05, FINA.SKF - Key Market rates, Government Stock Yields, 5 ans (à partir de 1986); et nos calculs.

L'augmentation des taux d'intérêts et l'obligation faite aux Boards de financer aux taux du marché leurs déficits ont, à toute fin pratique, mis fin aux programmes de stabilisation gérés par ces derniers. Ainsi, avec l'abolition simultanée du Supplementary Minimum Prices Scheme (SMP), les producteurs agricoles se sont retrouvés du jour au lendemain sans aucun programme de stabilisation des revenus. Ils étaient aussi frappés individuellement par une augmentation progressive du taux de leurs emprunts auprès de la Rural Bank, éventuellement jusqu'au niveau du taux courant du marché.

À la même période, l'abolition du contrôle des prix et des salaires laissait alors les pressions inflationnistes s'exprimer pleinement. Le taux annuel de croissance de l'IPC atteignait près de 16 % en 1985 (cf. supra Figure 2.7), soit un niveau supérieur à celui des partenaires commerciaux de la Nouvelle-Zélande. Un tel taux d'inflation ajoutait aux problèmes rencontrés par les producteurs agricoles. La valeur des ventes de produits agricoles diminuait à cause de l'appréciation de la monnaie, de la diminution des prix sur les marchés internationaux et de la fin des subventions agricoles. Au même moment, un haut niveau d'inflation dans le reste de l'économie contribuait à un renchérissement du coût des intrants et à une hausse du coût de vie.

Au total, l'ensemble de la situation macro-économique qui prévalait en 1985-86 est résumé ainsi par Sheppard et Lattimore:

«La valeur élevée du dollar a réduit les prix des produits agricoles et l'effet a été aggravé par la faiblesse des marchés internationaux. En tenant compte de tous ces facteurs, les producteurs étaient frappés par les bas prix obtenus pour leurs produits, en même temps que par des coûts élevés pour le service de la dette, au cours d'une période où les mesures gouvernementales visant à réduire l'inflation ont été longues à agir. Le résultat net est que les revenus agricoles ont été réduits en termes réels à leur plus bas niveau historique des dernières années» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 4).

Johnson, suite à un constat du même ordre des effets des politiques macro-économiques et du choc important causé sur les niveaux de revenus agricoles par le processus de démantèlement de la politique agricole mentionnait que:

«Il y a clairement un besoin de centrer l'attention sur la situation changeante des revenus à l'exportation des producteurs et en particulier de celle des producteurs ovins. Des ajustements seront requis sur le marché foncier, aux niveaux du crédit agricole et de la propriété des fermes. Des programmes de transition sont nécessaires pour faciliter le passage au nouvel environnement de marché qui a été introduit par le gouvernement» (Johnson 1986, p. 53).

Il faut croire que les autorités gouvernementales en arrivaient aux mêmes conclusions puisque des programmes de transition suivront effectivement à partir de 1986-1987.

3.3.2 LES PROGRAMMES DE TRANSITION

Le gouvernement néo-zélandais a mis en place un certain nombre de programmes de transition pour faciliter le passage du secteur de production agricole au nouvel environnement économique plus orienté vers les marchés. Pour l'essentiel, ces programmes de transition ont eu pour objectif d'alléger le fardeau de la dette des producteurs, aussi bien au niveau de leurs organisations collectives qu'au niveau individuel.

Tout d'abord, au niveau des organisations collectives, le Dairy Board a pu racheter pour 150 millions de \$ la dette de près de 750 millions de \$ qu'il avait auprès de la Reserve Bank. De même, la dette du Fonds de stabilisation du Meat Board a aussi en grande partie été rayée par une contribution gouvernementale de 930 millions de \$ (Tyler et Lattimore 1990, p. 68). Avec une situation financière assainie, les Boards pouvaient continuer à jouer un rôle d'organisation des marchés et même plus en ce qui concerne le Dairy Board, qui est devenu une véritable entreprise commerciale d'exportation des produits laitiers néo-zélandais.

Ensuite, au niveau individuel, les ministres des Finances et de l'Agriculture annonçaient en 1986 la mise en place de programmes spéciaux en matière d'endettement des exploitations. Le «Rural Bank Discount Scheme» alors mis en place avait un double objectif: «Il encouragera les producteurs à se remettre sur pied en restructurant leurs dettes et, au même moment, aidera à placer le portefeuille de la Rural Bank sur une base plus commerciale» (Moyle et Douglas 1986, p. 4). Ainsi, le gouvernement préparait la privatisation ultérieure de la Rural Bank en la rendant financièrement plus attractive pour les investisseurs éventuels.

Ce programme était accessible aux producteurs qui n'étaient pas en mesure de rencontrer leurs obligations financières. Une partie de leur dette était alors rayée par la Rural Bank mais, en contrepartie, le taux d'intérêt sur l'emprunt restant était immédiatement augmenté au niveau du taux courant du marché. Également, un arrangement devait être obtenu avec les autres créanciers qui étaient eux aussi mis à contribution pour restructurer la dette de l'exploitation. Finalement, des états financiers devaient être produits¹⁷ démontrant que, suite à la restructuration de la dette, l'exploitation redevenait viable (Moyle et Douglas 1986, pp. 5-6).

Ce premier programme était complété par le «Conditional Seasonal Finance Guarantee Scheme» qui visait les producteurs dont la Rural Bank n'était pas le principal créancier. Dans ce cas, la Rural Bank acceptait de financer jusqu'à 50 % des sommes requises pour assurer les dépenses d'opération de l'exploitation. Les mêmes conditions que précédemment s'appliquaient et, notamment, l'assurance que les autres créanciers acceptaient de restructurer les dettes de l'exploitation.

Les demandes de restructuration du passif dans le cadre du «Rural Bank Discount Scheme» ont été de 8100, soit environ 10 % du total des exploitations agricoles néo-zélandaises (Johnson 1989b, p. 29). Les demandes de 4700 exploitations ont été acceptées par la Rural Bank tandis que 700 autres exploitations voyaient leur passif restructurer par d'autres moyens. Des 2700 exploitations refusées, certaines étaient jugées dans une «trop bonne» situation financière pour être éligibles au programme alors que d'autres ne pouvaient démontrer leur viabilité future (Johnston et Sandrey 1990, p. 206). Au total, 228 millions de \$ de dettes ont ainsi été rayées, soit une moyenne de 50 000 \$ par exploitation représentant 33 % du niveau d'endettement initial de ces exploitations (Johnson 1989a, p. 18).

La déclaration ministérielle de 1986 prévoyait aussi un accès facilité aux paiements sociaux pour les familles agricoles. Notamment une aide financière à la recherche d'emplois pouvait être accordée et des paiements spéciaux de l'Office du Bien-être Social étaient autorisés pour rencontrer le coût de vie minimum de base des familles (Moyle et Douglas 1986, pp. 11-13).

¹⁷ Il était explicitement mentionné dans la directive ministérielle que ces états financiers ne devaient présumer d'aucune amélioration des prix de vente des produits et devaient être basés sur la performance actuelle des gestionnaires de l'exploitation.

Un autre programme de transition, le «New Start Grant», avait été mis en place en 1988 pour favoriser la sortie du secteur agricole de ceux et celles dont l'exploitation ne pouvait plus atteindre un seuil de viabilité. En fait, ce programme a été créé suite à une sécheresse sévère qui a affecté principalement la côte est de l'île du Sud et de l'île du Nord. Il n'est pas question de discuter ici s'il s'agit davantage d'un programme spécial d'assurance-agricole que d'un programme de transition. En tout état de cause, cette sécheresse venait ajouter aux problèmes financiers déjà occasionnés à plusieurs exploitations par le processus de révision de la politique agricole (*Sheppard et Lattimore 1993, p. 23*). Dans le cadre de ce programme, les producteurs et productrices se voyaient offrir une évaluation gratuite de leur situation financière. Pour ceux et celles dont la viabilité financière semblait irrémédiablement compromise, ils pouvaient recevoir une subvention de 45 000 \$ pour quitter leur ferme avec comme toute autre possession leurs biens personnels et une auto. Dans la région la plus affectée par la sécheresse, 7 % des exploitations agricoles commerciales se sont prévaluées de ce programme (*Taylor 1990, p. 3*). Il est à noter cependant que pour 20 % d'entre elles, les producteurs ont pu finalement rester sur leur exploitation mais sous une nouvelle forme de propriété (*Fairweather 1992, pp. 49-50*). Au total pour l'ensemble de la Nouvelle-Zélande, c'est environ 350 familles qui ont ainsi quitté leur exploitation agricole (*Morriss 1991, p. 13*).

Ces programmes de transition mis en place par les autorités gouvernementales auront permis, semble-t-il, que la baisse du nombre d'exploitations¹⁸ soit moindre que prévue initialement. En effet, référant à l'ensemble de la situation économique, à la révision de la politique agricole et à la baisse des prix des produits agricoles, *Gibson et al* affirment que:

*«Dans une telle situation, on aurait pu s'attendre à un exode massif des producteurs hors du secteur agricole. Même la pensée officielle semblait accepter cette vue, le Premier Ministre Lange suggérant que 5000 producteurs (environ 7 % du total) pourraient avoir à quitter leur ferme (...) Des bribes d'évidence suggèrent un ajustement beaucoup moins coûteux (...) Les coûts d'ajustement ont été inférieurs ex post à ceux qui avaient été anticipés ex ante. Cela est partiellement attribuable au programme de restructuration des dettes entrepris par la Rural Bank, alors propriété du gouvernement» (*Gibson et al 1992, pp. 9-10*).*

3.4 LA POLITIQUE AGRICOLE DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

C'est à un véritable démantèlement de la majorité des programmes qu'a conduit la révision de la politique agricole entreprise en 1984 (cf. Tableau 3.1). Les programmes de développement des investissements, de stabilisation et de soutien des revenus et les

¹⁸ La question structurelle est approfondie au prochain chapitre.

programmes de subventions aux intrants ont tous été rapidement abolis. Quant aux programmes de Recherche, Service conseil, Santé animale et Inspection, ils ont été relativement peu touchés par la réforme de la politique agricole. Par contre, à partir de 1990 avec la réforme de la comptabilité nationale, ces programmes comme la plupart des autres programmes gouvernementaux, ont été soumis à une politique de recouvrement des coûts. En particulier, les programmes de Service conseil et d'Inspection sont maintenant financés en bonne partie par les usagers de ces services. En fait, seul le secteur de la recherche a pu compter sur un financement public relativement constant.

Finalement, en matière de soutien des revenus, il ne reste que des programmes occasionnels en cas de catastrophe naturelle. Le gouvernement néo-zélandais a essayé depuis 1986 de mieux définir les limites de son intervention afin de fixer des barèmes précis de compensation dans ce domaine, plutôt que de s'en remettre à des interventions ad hoc comme par le passé. Morriss mentionnait à ce sujet que:

«Au début des années quatre-vingts, les événements naturels défavorables ont continué à être traités sur une base ad hoc. Des événements successifs ont occasionné des niveaux de soutien de plus en plus élevés. De plus, une spécification inadéquate des critères définissant ce que pouvait être ou non un événement naturel défavorable a fait qu'une grande partie de la Nouvelle-Zélande était continuellement sous déclaration d'événement défavorable pour cause de sécheresse» (Morriss 1991, p. 3).

Ainsi, des critères de base définissant ce qu'est une catastrophe naturelle dans les cas de sécheresse, de pluie excessive et d'inondation ont été élaborés. Dans ces cas, le moyen d'intervention officiellement privilégié a été le remboursement des frais d'intérêts sur les deux premières années de la durée des emprunts rendus nécessaires pour faire face aux dommages causés par un événement climatique.

Il ne faut donc pas en conclure que les catastrophes naturelles ont été l'occasion pour les autorités gouvernementales de ré-instaurer un niveau de soutien élevé au secteur agricole. En effet, le niveau total de soutien au secteur a bel et bien été drastiquement coupé et les compensations versées dans les cas de catastrophe naturelle le sont pour des dommages importants et bien réels subis sur les exploitations agricoles. La politique néo-zélandaise en la matière insiste sur le fait que les agriculteurs sont responsables des coûts encourus suite à des désastres naturels. L'expérience récente indique d'ailleurs que le gouvernement a pu fournir une coordination et une aide mineure aux agriculteurs mais pas de paiements directs en cas de catastrophe naturelle.

3.5 CONCLUSION

L'examen de la politique agricole actuelle ne doit pas conduire à conclure que le secteur agricole néo-zélandais a été entièrement déréglementé. Il faut plus justement mentionner que les subventions au secteur ont été drastiquement diminuées. Quant à la déréglementation, elle s'est appliquée avant tout aux Marketing Boards qui étaient tournés vers l'approvisionnement du marché intérieur, soit le New Zealand Poultry Board dans le secteur des oeufs, le New Zealand Milk Board dans le secteur du lait de consommation et le New Zealand Wheat Board dans le secteur du blé de consommation humaine et des minoteries.

Par contre, les Marketing Boards travaillant à l'exportation ont été maintenus et même plus, le Kiwi Board a été créé en septembre 1988, au temps fort de la déréglementation de l'ensemble de l'économie. Ce Board disposait du pouvoir de contrôler les exportations de kiwis et jouait de ce fait le rôle d'exportateur unique sur les marchés internationaux. Ce Board a été incorporé en 2000, sous le nom de Zespri Group International, et les producteurs de kiwi en sont les actionnaires¹⁹. Zespri international reste l'exportateur unique de kiwis en provenance de la Nouvelle-Zélande sur le marché international, à l'exception des livraisons sur le marché australien.

Quant au secteur du lait de transformation, le New Zealand Dairy Board y jouait un rôle prépondérant en tant qu'exportateur unique des produits laitiers néo-zélandais sur le marché international. Le Dairy Board a résisté dans un premier temps à la vague de déréglementation qui a frappé l'économie de la Nouvelle-Zélande. Ainsi, les producteurs agricoles néo-zélandais ont préservé le pouvoir de s'organiser collectivement pour maximiser les recettes à l'exportation, mais ce pouvoir a toujours été fortement discuté (*cf. notamment Zwart et Moore 1990*).

Mais avec l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC, la structure de l'industrie laitière néo-zélandaise ne semblait plus répondre aux intérêts à long terme de la Nouvelle-Zélande. En effet, le Dairy Board était alors considéré comme une entreprise commerciale d'État puisqu'il s'appuyait sur un cadre législatif contraignant pour assurer sa mainmise sur les exportations de produits laitiers. Cela affaiblissait la position néo-zélandaise dans les négociations commerciales puisque ce pays défend l'idée d'une ouverture totale des marchés agricoles sans soutien gouvernemental. L'industrie laitière néo-zélandaise, après plusieurs années de discussion, optait donc pour une nouvelle stratégie au cours de l'année 2000 : la création d'une unique et grande entreprise contrôlant la collecte, la transformation et l'exportation du lait afin de fournir une base financière solide permettant de poursuivre les stratégies d'investissement à l'étranger (MAF 2001). C'est ainsi que l'idée de fusionner les deux plus importantes entreprises de transformation de produits laitiers de la Nouvelle-Zélande, la New Zealand Dairy Group of Companies (NZDG) et la Kiwi Co-operative Dairies Ltd (Kiwi), faisait son apparition. L'idée n'était cependant pas partagée par tous et les deux entreprises ne parvenaient pas à se

¹⁹ Voir <http://www.fruitgrowers.org.nz/industry/>

mettre d'accord pour fusionner. Il s'en suivra plusieurs petites fusions et acquisitions dans l'industrie. Kiwi acquiert la Tasman Milk Products Ltd et Kaikoura Co-op Dairy Co Ltd en septembre 2000 et fusionne avec la Marlborough Cheese Co-op Dairy Co Ltd en novembre de la même année. Vers la fin de 2000, il ne restait que quatre entreprises de transformation de produits laitiers en Nouvelle-Zélande.

Finalement, le 21 décembre 2000, Kiwi et NZDG annonçaient qu'elles fusionnaient leurs activités dans une nouvelle grande entreprise qui intégrera aussi les opérations du Dairy Board. La nouvelle entité devient Fonterra Co-operative Group Ltd. La fusion officielle s'opère en septembre 2001 dans le cadre du Dairy Industry Restructuring Act. À la suite de la fusion, Fonterra se voit dans l'obligation d'acheter les parts du Dairy Board des deux entreprises de transformation non fusionnées. Le Dairy Industry Restructuring Act a statué que ces deux entreprises, Tatura et Westland, pouvaient demeurer des coopératives indépendantes. Mais les actionnaires de Fonterra comptent pour 95 % des producteurs laitiers néo-zélandais (Fonterra 2004), ce qui laisse donc peu de place aux deux autres coopératives.

Cependant, afin de contrôler l'important pouvoir de marché de Fonterra durant les premières années de ses activités, le gouvernement a mis en place une série de mesures favorisant la compétition dans l'industrie. Fonterra doit donc respecter certaines règles telles que la libre entrée et sortie des producteurs en tant que fournisseur de lait ou actionnaire. Les producteurs membres de Fonterra peuvent aussi vendre leur lait à d'autres transformateurs jusqu'à concurrence de 20 % de leur production. De plus, le gouvernement néo-zélandais oblige Fonterra à fournir éventuellement du lait cru à des transformateurs indépendants à des prix compétitifs (MAF 2001).

Afin de conserver un certain niveau de compétition sur le marché intérieur, le gouvernement a statué que la fusion était conditionnelle au désinvestissement de 50 % des actions de Fonterra dans la New Zealand Dairy Foods, propriété de NZDG avant la fusion. Les activités de cette entreprise se concentrent sur le marché local néo-zélandais au niveau de l'offre de produits laitiers frais et transformés. Finalement, le gouvernement s'engage à lever les mesures restrictives à l'égard de Fonterra une fois que son pouvoir de marché sera réduit, c'est-à-dire que sa part de la collecte laitière totale aura diminué.

Force est de constater que le gouvernement néo-zélandais a travaillé de pair avec l'industrie pour faciliter cette fusion et la réglementer. En fait, l'objectif est atteint en ce sens que Fonterra même si elle ne dispose plus des pouvoirs législatifs dont bénéficiait le Dairy Board conserve de fait le pouvoir commercial requis pour rester l'exportateur quasi-exclusif des produits laitiers néo-zélandais sur le marché international. Il aurait pu en être autrement si le Dairy Board avait été aboli dès 1984 alors que l'industrie de la transformation laitière en Nouvelle-Zélande était encore constituée de plus de 30 entreprises (Crocombe et al. 1991). Le Gouvernement néo-zélandais a plutôt attendu que la restructuration de la transformation laitière soit telle que l'abolition du Dairy Board ait un effet plutôt neutre sur l'organisation des exportations de la filière laitière. En ce sens, le pouvoir de marché que détient Fonterra n'est pas moindre que celui qu'avait le Dairy

Board mais il ne s'agit plus d'une entreprise commerciale d'État, les apparences sont sauves du point de vue des négociations à l'OMC. Aujourd'hui, Fonterra est le plus important exportateur de produits laitiers du monde et appartient à 13 000 producteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande. Fonterra compte pour 20 % de la valeur des exportations totales de la Nouvelle-Zélande et génère 7 % de son PIB (Fonterra 2004).

Cela dit, il ne fait aucun doute que les revenus agricoles sont maintenant essentiellement dépendants de la seule rémunération obtenue sur les marchés et, pour une large part, sur le marché international. Les transferts directs au secteur agricole en provenance des fonds publics sont aujourd'hui quasi-inexistants, si ce n'est dans le cas des catastrophes naturelles, et encore. Toutefois, cette aide ponctuelle est bien loin des niveaux sans précédent atteints dans les années quatre-vingts.

Il faut aussi retenir de l'analyse de l'évolution de l'intervention de l'État dans le secteur agricole néo-zélandais, que l'aide massive au secteur agricole, en particulier les paiements de transfert, ne représente qu'une parenthèse relativement courte dans l'histoire du développement agricole du pays. Le soutien a été croissant à partir du milieu des années soixante-dix et exceptionnellement élevé que pour quatre années (1983 à 1985 et 1987) où les dépenses du Ministry of Agriculture and Fisheries (MAF) ont dépassé les 400 millions de \$ (cf. Figure 3.1). Ainsi, ce n'est pas tant l'abolition des subsides au secteur agricole à compter de 1985 qui paraît exceptionnelle, mais bien plus cette période relativement courte où le soutien a été croissant et élevé. De ce point de vue, la spécificité du secteur agricole justifiant une intervention particulière des pouvoirs publics semble questionnée par l'expérience de la Nouvelle-Zélande, non pas seulement par la révision de la politique agricole qui a eu cours à partir de 1985, mais de bien plus longue date.

4. LE CHANGEMENT STRUCTUREL

Dans un secteur soumis à une réforme aussi rapide des programmes de soutien qui lui étaient destinés comme l'a été le secteur agricole néo-zélandais, en même temps qu'à une crise de marché pour ses produits, on aurait pu s'attendre à un rythme rapide de changement structurel. La spécificité du secteur agricole, que nous avons exposée brièvement au chapitre premier, peut cependant conduire à certains délais dans la mise en oeuvre du processus d'ajustement structurel. En effet, plusieurs auteurs ont déjà souligné la capacité de résistance de l'organisation familiale de production agricole à de faibles niveaux de prix et de rentabilité de la production. Ainsi, le maintien dans toutes les agricultures des pays développés de nombre d'exploitations agricoles familiales dans des conditions de sous-rémunération de leurs ressources propres n'est plus à prouver. Cette situation s'explique par le statut même de l'organisation familiale de production agricole, comme le soulignent Morisset et Revéret:

«Dans la quasi-totalité de l'agriculture, (...) la forme de production prédominante consiste en exploitations de type pré-capitaliste, qui ne sont pas complètement intégrées au monde marchand. Il n'y existe pas de séparation entre le capital et le travail, et ces deux «facteurs de production» n'exigent pas toujours le niveau de rémunération du marché» (Morisset et Revéret 1985, pp. 2-3).

Servolin abonde dans le même sens lorsqu'il parle de la petite production marchande dans l'agriculture française: «Le but de la production n'est pas la mise en valeur d'un capital et l'obtention d'un profit, mais la subsistance du travailleur et de sa famille, et la reproduction des moyens de production nécessaires pour l'assurer» (Servolin 1972).

Ainsi, pour revenir au processus du changement structurel dans un tel contexte, la diminution de la rentabilité de la production agricole peut n'avoir que peu d'effets structurels à court terme. L'organisation familiale de production, largement dominante en Nouvelle-Zélande (Fairweather 1992, p. 56), pourrait avoir résisté à court terme par une réduction de son niveau de vie²⁰. Les actifs familiaux (travail et capital propre) n'ont pas nécessairement besoin d'être rémunérés au taux du marché. Et même plus, toujours à court terme, les producteurs pourront chercher à compenser toute diminution des revenus en accentuant leur effort de travail et donc en augmentant la production. Mais dans le cadre d'une baisse sévère de la rentabilité des productions qui se maintient sur une plus longue période, la capacité de résistance peut atteindre rapidement ses limites. Cela est d'autant plus vrai pour les exploitations les plus endettées, celles qui sont obligées de rémunérer au taux du marché une plus grande partie du capital engagé dans la production.

²⁰ Cette question de l'évolution des niveaux de revenus agricoles et familiaux est analysée au prochain chapitre.

Et même pour les autres, la pressurisation de la rémunération des ressources propres et des conditions de vie a des limites qu'un horizon sur une vingtaine d'années, dont nous disposons pour notre analyse, peut montrer.

Nous reprenons donc, dans la suite de ce chapitre, chacun des éléments du processus de changement structurel pour en apprécier l'évolution dans le contexte spécifique de révision de la politique agricole néo-zélandaise.

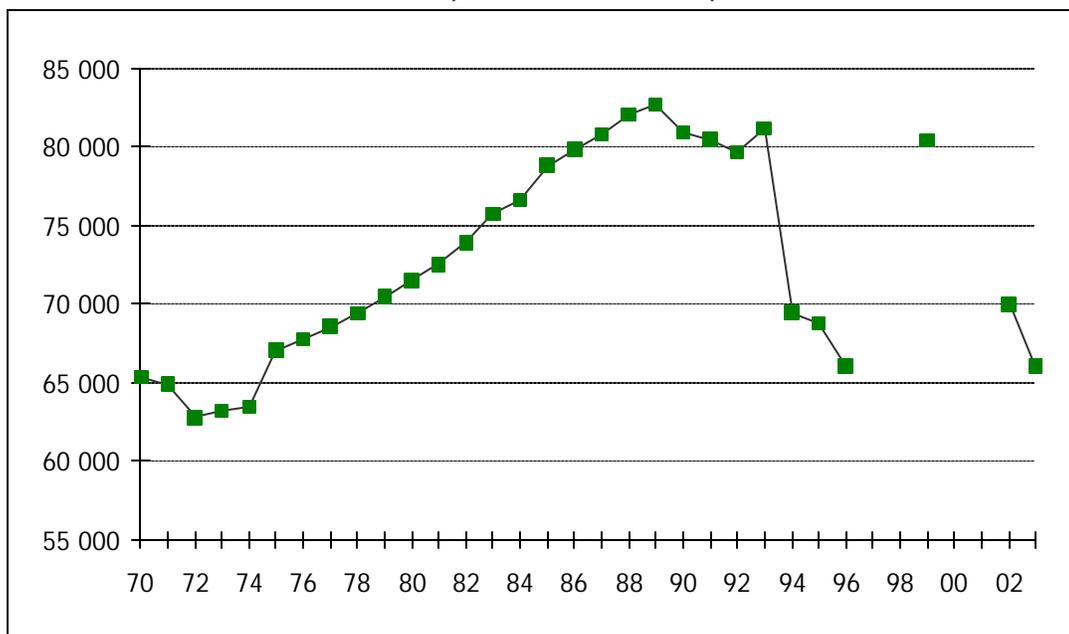
4.1 LA CONCENTRATION DU SECTEUR DE PRODUCTION

4.1.1 LE NOMBRE DE FERMES

Suite à la révision de la politique agricole néo-zélandaise et à l'abolition des paiements de transfert au secteur agricole, nous l'avons souligné au chapitre précédent, la baisse du nombre de fermes a été moindre que prévu. Et même plus, au contraire, le nombre de fermes a été en croissance jusqu'en 1989 (cf. Figure 4.1), ce qui est assez exceptionnel pour un pays développé. Toutefois, cet accroissement du nombre de fermes était déjà à l'œuvre avant la mise en oeuvre de la révision de la politique agricole en 1985. Il faudra attendre 1989, soit un délai de quatre années, pour observer une inversion de la tendance, le nombre de fermes commençant alors à décliner.

On pourrait penser a priori que ce délai est normal, compte tenu de ce que nous avons mentionné ci-dessus sur la capacité de résistance des exploitations familiales à des conditions économiques difficiles. Mais il faut ajouter que l'augmentation du nombre total de fermes entre 1986 et 1988 provient en majeure partie de l'augmentation du nombre de fermes non commerciales (*Fairweather 1992, p. 28*). Par la suite, le mouvement de fond d'évolution à la baisse du nombre total de fermes semble s'installer définitivement. Cependant, à compter de 1994, des changements successifs de méthodologie dans la collecte des données font que les données sur l'évolution du nombre de fermes ne sont plus comparables à celles des années précédentes ni entre elles d'une année à l'autre. Et même plus, l'enquête sur la production agricole n'a pas été réalisée en 1997, 1998, 2000 et 2001.

Figure 4.1
Nombre de fermes, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003

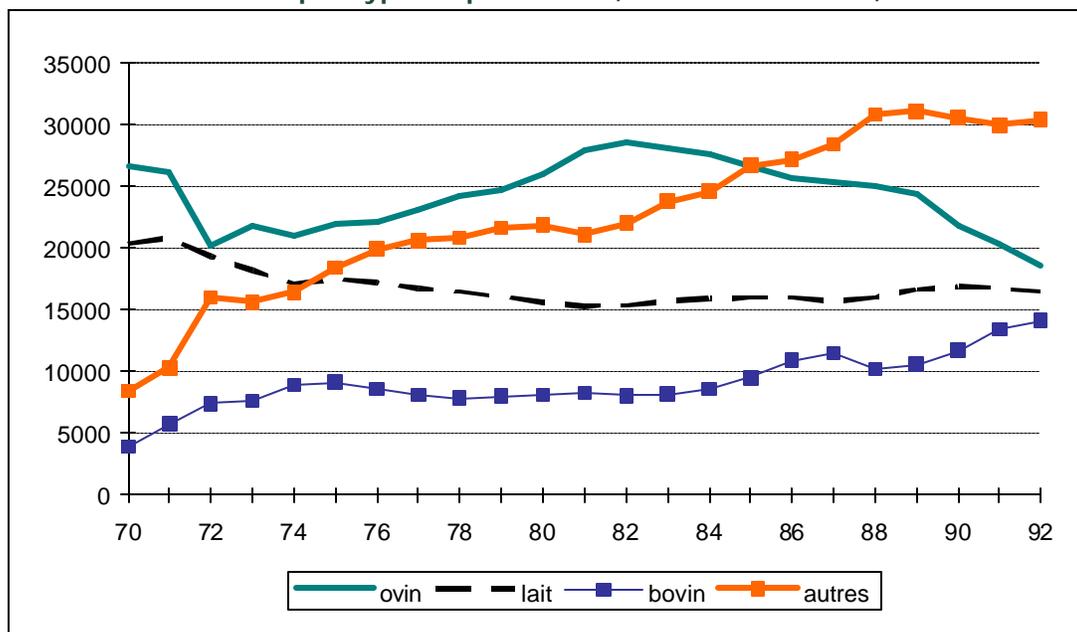


Note : à compter de 1994, les données ne sont plus comparables aux années précédentes ni entre elles suite à des changements méthodologiques successifs

Source : MAF (2004).

Dans cette même perspective de délai d'ajustement de la ferme familiale aux conditions économiques changeantes, une analyse par type de production montre des changements structurels significatifs (cf. Figure 4.2). Le cas de la production ovine est particulièrement intéressant puisque, on l'a vu au chapitre précédent, c'était le secteur de production le plus soutenu et donc le plus affecté par l'abolition des subventions agricoles. Ainsi, le nombre de fermes ovines a été en augmentation tout au long de la décennie soixante-dix pour atteindre un sommet en 1982. Par la suite le déclin déjà amorcé avant 1985 s'est poursuivi à un rythme annuel de 1,1 % à 3,5 % jusqu'en 1989. Après, il s'accélère pour atteindre 10,7 %, 6,6 % et 8,4 % respectivement en 1990, 1991 et 1992, dernière année où les données sont disponibles. Ce secteur était donc déjà en déclin avant même la révision de la politique agricole, mais ce déclin s'est considérablement accéléré cinq années après le début des réformes.

Figure 4.2
Nombre de fermes par type de production, Nouvelle-Zélande, 1970 à 1992



Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics; et nos calculs.

Étant donné la croissance du nombre global de fermes, au moins jusqu'en 1989, la diminution du nombre de fermes ovines n'a pu qu'être compensée par l'augmentation d'autres types d'exploitation, notamment bovines. La combinaison des ressources requises pour les productions ovines et bovines étant sensiblement la même, ces deux productions sont assez facilement interchangeables. Le nombre de fermes bovines qui était relativement stable à partir de 1978, suit une progression inverse à celle du nombre de fermes ovines à partir de 1982. Le nombre de fermes bovines a donc augmenté fortement, de 76 % entre 1982 et 1992.

Le nombre de fermes laitières qui était en déclin tout au long de la décennie soixante-dix a, lui aussi, commencé à augmenter en 1982. Toutefois, l'augmentation globale de 1982 à 1992 n'est que de 7 % et est irrégulière d'une année à l'autre. La production laitière, tout comme les productions ovines et bovines, est basée avant tout sur l'utilisation des pâturages et entre donc en concurrence avec ces dernières pour l'utilisation du sol. Cependant, des investissements plus importants sont nécessaires pour passer à la production laitière, à cause notamment du coût des équipements de traite. En tout état de cause, l'augmentation du nombre de fermes bovines et laitières confirme que les niveaux élevés de subvention bénéficiaient relativement plus au secteur ovin, dont le nombre de fermes a donc été en décroissance. Une reconversion d'une partie des ressources engagées dans la production ovine semble avoir été faite vers les autres secteurs d'agriculture pastorale.

La catégorie autres types de fermes est un ensemble assez disparate qui inclut l'horticulture, les «autres» productions animales telles les productions de cerfs, de chèvres, de chevaux et de porcs. Le nombre de fermes de cette catégorie avait été en croissance spectaculaire au début de la décennie soixante-dix et jusqu'en 1979. De 1979 à 1982, la croissance a été modeste. Par la suite, la croissance s'est poursuivie avec une certaine accélération jusqu'en 1988 et une stabilisation par la suite. Cependant, tout comme pour le total des fermes, leur nombre a commencé à diminuer en 1990.

Plusieurs phénomènes semblent en cause pour expliquer la croissance jusqu'en 1989 du nombre de fermes de cette catégorie «autres». Premièrement, pour de nouvelles utilisations du sol, principalement l'horticulture, il y a eu fractionnement de fermes de plus grandes dimensions en plus petites unités. Une des principales activités horticoles, la production de kiwis²¹, s'est faite sur ces petites unités utilisant plus intensivement le sol. Deuxièmement, la croissance importante de nouvelles productions animales, en particulier le cerf et les chèvres (cf. infra), a pu contribuer à gonfler le nombre de fermes de cette catégorie. Enfin, la croissance du nombre de «lifestyle blocks» (fermes de loisir) est notable dans cette catégorie de fermes, le nombre de fermes non commerciales étant passé de 8074 à 11 168, ou de 30 % à 37 % du total de la catégorie, entre 1986 et 1990 (*Fairweather 1992*).

La diminution à compter de 1988 du nombre de fermes de cette catégorie «autres» semble relever plus des conditions de marché que du processus de révision de la politique agricole. Par exemple, la production de kiwis avait alors traversé une crise de marché importante, l'avènement de nouveaux pays producteurs créant une concurrence féroce sur les marchés d'exportation. De même, le cheptel de chèvres angora a été en décroissance rapide comme nous le voyons plus loin, les opportunités de marché prévues ne s'étant pas alors réalisées. Finalement, Fairweather souligne que le «crash» boursier de 1987 a réduit la demande pour les «lifestyle blocks» (*Fairweather 1992, p. 25*).

Au total, il semble bien que la diminution du nombre de fermes ovines à compter de 1982 a été associée avec une augmentation du nombre de fermes dans les autres productions du secteur traditionnel d'agriculture pastorale. Également, une certaine diversification vers des secteurs de production non traditionnels (cerfs, chèvres, horticulture), qui se manifestait déjà dans la décennie soixante-dix, s'est alors poursuivie. Suite à la révision de la politique agricole, il ne semble donc pas y avoir eu de modifications marquées des tendances déjà présentes. Seule la diminution du nombre de fermes ovines s'est accélérée, avec toutefois un décalage de quelques années.

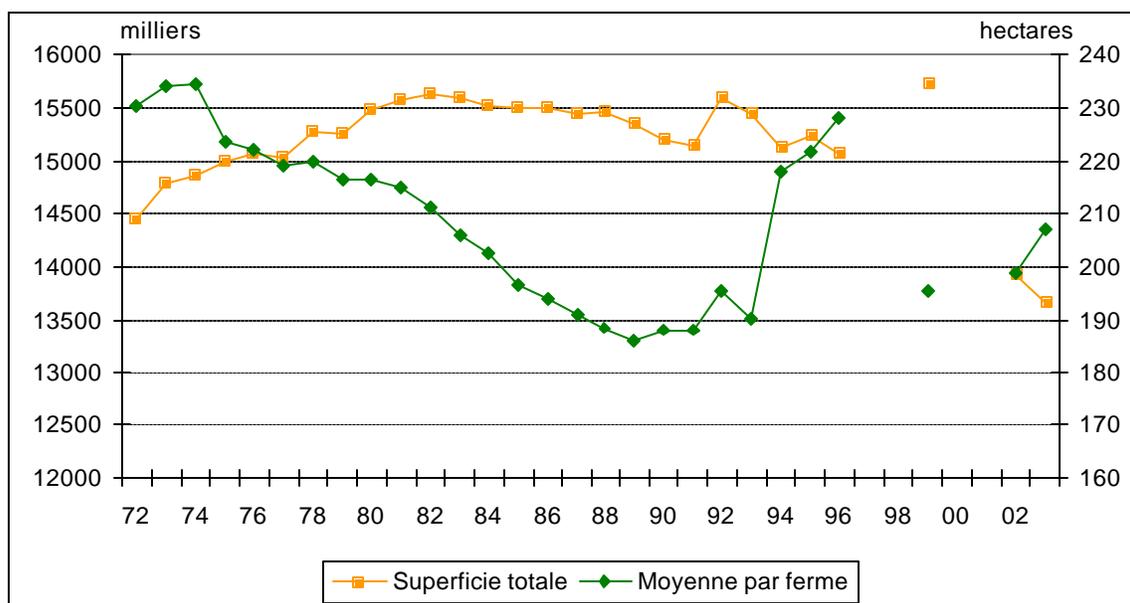
L'évolution globale du nombre de fermes n'est cependant qu'une facette du processus d'évolution structurelle. L'utilisation de la superficie agricole en est une autre que nous abordons maintenant.

²¹ Il faut noter cependant que les superficies totales en culture de kiwis ont plafonné autour de 18 000 hectares à compter de 1985 alors qu'elles n'étaient que de 720 hectares en 1972.

4.1.2 L'UTILISATION DE LA SUPERFICIE AGRICOLE

En général, dans les pays développés, le processus de concentration de la production s'opère par une diminution du nombre de fermes sur une superficie agricole globale relativement fixe. Cela se produit alors que la population augmente et que des pressions de toutes sortes, telles l'urbanisation et les usages industriels et récréatifs, ont pour effet de retirer des terres de l'agriculture. La Nouvelle-Zélande, de ce point de vue, a eu un comportement particulier. En ce qui concerne la superficie agricole, elle a été en augmentation de 1972 à 1982, de 8,1 % au total puis par la suite en diminution, de 3,1 % entre 1982 et 1991. Dans ce contexte, le nombre de fermes ayant été en augmentation à un rythme plus rapide comme nous l'avons vu précédemment, la superficie moyenne des fermes n'a pu que diminuer (cf. Figure 4.3). Dans cette perspective, il n'y a donc pas eu concentration de la ressource sol. Par la suite, les modifications méthodologiques dans la collecte des données limitent les possibilités d'analyse des résultats.

Figure 4.3
Superficie agricole totale* et moyenne par ferme**,
Nouvelle-Zélande, 1972 à 2003



Notes : * Il s'agit de la somme des superficies en pâturage, en production céréalières, en horticulture et en plantations d'arbres.

** À compter de 1994, les données ne sont plus comparables aux années précédentes ni entre elles suite à des changements méthodologiques successifs

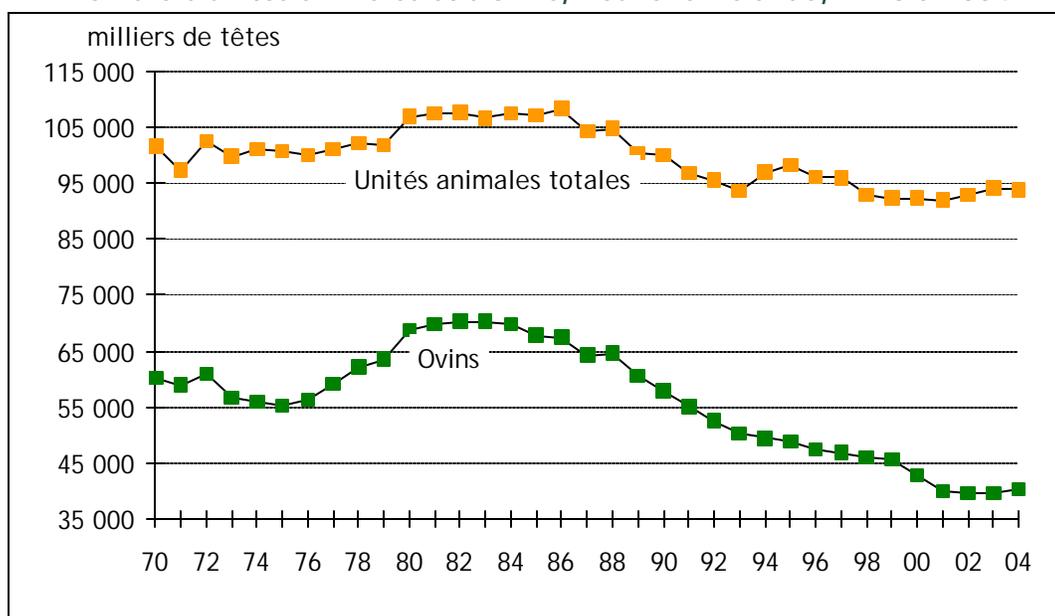
Source : MAF 1993, p. 110; MAF 2004, p. 120; et nos calculs.

Cependant, il faut noter que, malgré un léger déclin depuis 1982, les superficies en pâturage restent largement dominantes, à plus de 85 % de la superficie agricole totale. Mais sur l'ensemble de la période 1972 à 2003, ce sont les superficies en plantations

d'arbres qui ont le plus augmenté, par un multiple de plus de trois²². Cela dit, la production pastorale demeure, et de loin, la principale utilisatrice de la ressource sol en Nouvelle-Zélande. Par conséquent, l'évolution des différents cheptels «supportés» par cette ressource sol doit aussi être analysée.

La Figure 4.4 montre que le nombre total d'unités animales a été en croissance jusqu'en 1980 et il s'est par la suite stabilisé. Par contre à partir de 1986, le cheptel total, en équivalent unités animales, a commencé à décroître, entraîné par la diminution du nombre d'ovins non compensée par une croissance suffisante des autres productions pastorales. Cette diminution a atteint un plateau en 1993 et le nombre total d'unités animales s'est à peu près maintenu depuis ce temps. Quant au nombre d'ovins, il avait été en croissance de 1975 à 1982, probablement sous l'impulsion des programmes de développement de la production agricole alors en vigueur. Par contre, il commence à décroître rapidement en 1986, et la chute ne va finalement s'arrêter qu'en 2001.

Figure 4.4
Nombre d'unités animales et d'ovins, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004



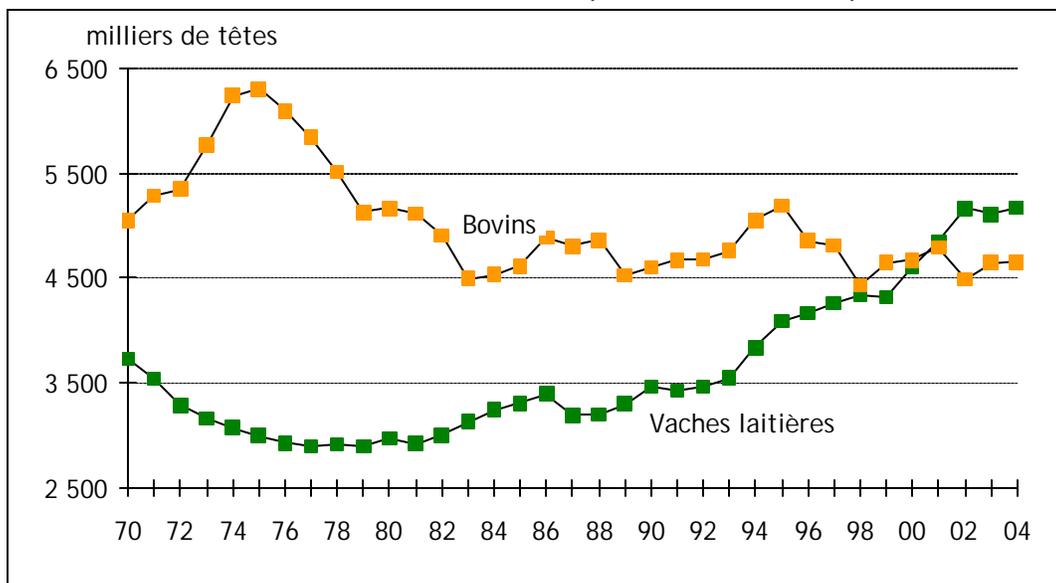
Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091 et Annual Review of the New Zealand Sheep and Beef Industry.

Quant à l'évolution du cheptel bovin (cf. Figure 4.5), elle est inverse de celle du nombre d'ovins, soit en décroissance de 1975 à 1983, puis globalement en croissance jusqu'en 1995. Après une baisse jusqu'en 1998, le cheptel bovin se stabilise quelque peu par la suite. Cela confirme que ces deux productions sont substituables à court terme. Par contre, à moyen et long terme, c'est la production laitière qui a pris le relais comme production pastorale

²² Les plantations d'arbre sont passées d'une superficie de 519 000 hectares en 1972 à 1 840 000 hectares en 2003 (MAF 2004, p. 120).

en croissance. En effet, alors que le cheptel laitier avait été en décroissance tout au long de la décennie soixante-dix, il a été en croissance régulière depuis. Seule une brève pause en 1987 et 1988 a brisé cette croissance, suite à une baisse des prix des produits laitiers sur les marchés internationaux. Par contre, entre 1999 et 2002, la croissance du cheptel laitier a été particulièrement rapide.

Figure 4.5
Nombre de bovins et de vaches laitières, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004

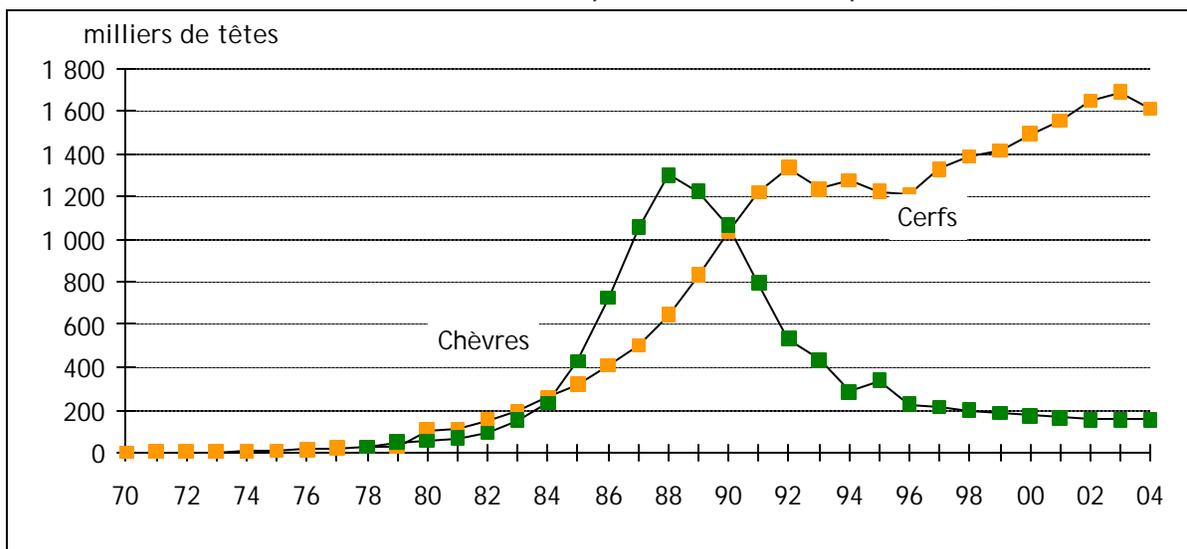


Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091 et Annual Review of the New Zealand Sheep and Beef Industry.

Finalement, les cheptels de cerfs et de chèvres ont été en croissance spectaculaire à partir du début des années quatre-vingts (cf. Figure 4.6). La croissance du cheptel de cerfs a été maintenue sur l'ensemble de la période d'observation, ne ralentissant que de 1992 à 1996. Par contre, le nombre de chèvres, après avoir affiché une croissance des plus spectaculaires, a décliné à un rythme presque aussi rapide pour finalement atteindre un certain plateau à compter de 1996. La rentabilité de cette production qui n'a pas répondu aux prévisions initiales expliquerait cette évolution.

L'élément essentiel qui ressort de l'analyse ci-dessus est que, globalement, le nombre d'unités animales supportées par la superficie agricole a commencé à décroître de façon significative en 1987. Il est possible que cela soit dû à l'abolition des subventions au secteur d'agriculture pastorale et, en particulier, au secteur ovin. Mais encore une fois, les effets de la révision de la politique agricole ne semblent pas avoir provoqué de coupures nettes dans les tendances déjà à l'œuvre: les évolutions du nombre de vaches laitières et de bovins ont été peu affectées par les changements de politique et la diminution du nombre d'ovins a été accélérée.

Figure 4.6
Nombre de cerfs et de chèvres, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004



Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091 et Annual Review of the New Zealand Sheep and Beef Industry.

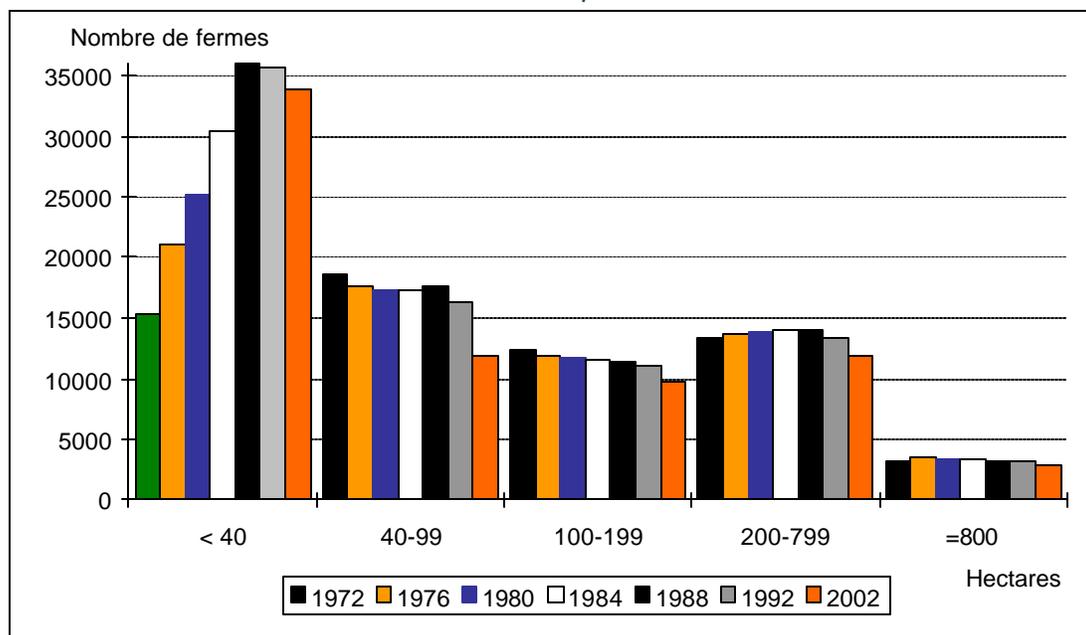
Au total, les données globales ne semblent pas permettre de saisir les effets des décisions de politique économique sur la concentration du secteur de production. En fait, l'évolution structurelle relève de plusieurs phénomènes. Bien sûr, l'abolition des subventions agricoles peut avoir eu un effet mais qui ne représente qu'une part de la question plus globale de la rentabilité relative des diverses productions. Également, la croissance des «lifestyle blocks», liée au mode de vie de la population initialement non agricole, relève bien plus d'un phénomène extérieur à la rentabilité intrinsèque du secteur agricole. Ainsi, même si d'après l'analyse des données agrégées pour la Nouvelle-Zélande, globalement, il n'y a pas eu de concentration de la superficie agricole, cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de concentration de la production dans les sous-secteurs de production. Une analyse des superficies et de la production par taille de fermes s'impose donc pour tenter de saisir toute la complexité des phénomènes à l'oeuvre.

4.1.3 LA RÉPARTITION DES SUPERFICIES AGRICOLES ET DU CHEPTTEL PAR TAILLE DE FERMES

La Figure 4.7 montre que l'augmentation du nombre total de fermes jusqu'en 1988 provient avant tout de la croissance des exploitations de plus petite dimension, soit celles de moins de 40 hectares. Encore une fois, le double phénomène de croissance du nombre de fermes horticoles et du nombre de «lifestyle blocks» semble ici en cause. Par contre, pour les autres classes de dimension des fermes, les évolutions sont très peu contrastées et les variations d'une année à l'autre ne sont que marginales. Finalement, on peut conclure que la baisse du nombre total de fermes observée depuis 1990 ne semble pas liée

à un effet de taille puisque toutes les catégories de taille de ferme ont été en diminution. Ainsi, la concentration qu'il y a eu est faible et n'est pas une caractéristique d'une catégorie particulière de dimension. Elle serait plutôt le fait d'un processus généralisé à toutes les catégories de dimension.

Figure 4.7
Répartition du nombre de fermes par classe de superficie,
Nouvelle-Zélande, 1972 à 1992



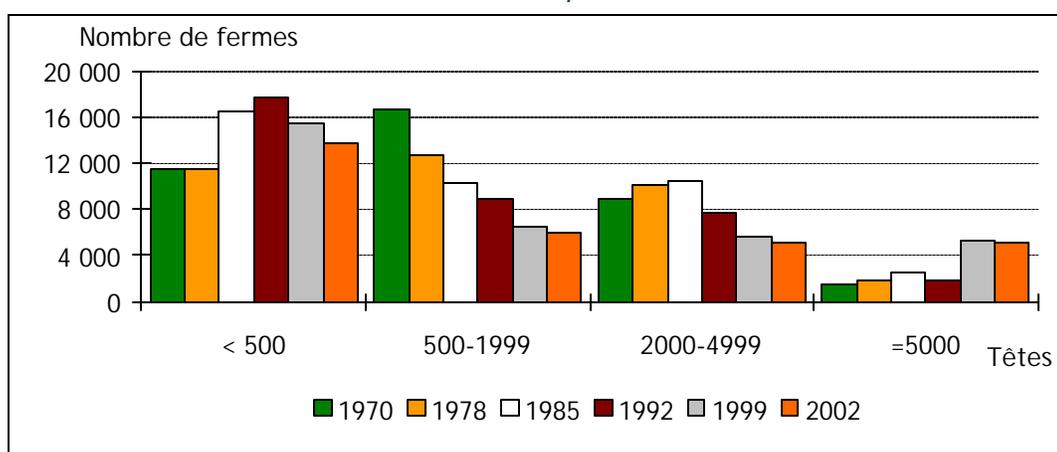
Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics et Agricultural Production Survey for the year ended 30 June 2002; Fairweather 1992, p. 37; MAF, sorties spéciales; et nos calculs.

Pour observer les phénomènes inverses de concentration (augmentation puis diminution du nombre de grandes fermes) qui ont pu se produire avant et après 1985, il est utile d'examiner plus en détail l'évolution structurelle des secteurs ovins et laitiers, les deux productions pastorales les plus importantes. Dans le secteur ovin, encore une fois on note la croissance du nombre de petites fermes (moins de 500 ovins) jusqu'en 1990 (cf. Figure 4.8). Ces petites fermes comptaient encore en 1992 pour près de 50 % du total des fermes ovines, contre seulement 30 % en 1970. Pour certains auteurs, il ne fait aucun doute que la popularité des «lifestyle blocks» a été encore une fois en cause: «La croissance du nombre de «lifestyle blocks» constitués de petites fermes ovines et bovines (spécialement à la fin des années soixante-dix) a aussi été d'une certaine importance» (Sheppard et Lattimore 1993, p. 5). Par contre à compter de 1992, les petites fermes ovines commencent à décroître en nombre mais leur proportion dans le total des fermes se maintient à peu près passant de 49 % à 46 % du total des fermes ovines.

Quant au nombre de fermes de dimension moyenne (500 à 1999 ovins), leur décroissance a été continue tout au long de la période d'observation, elles sont passées de 43 % à 22 %

du nombre total de fermes ovines. Pour les plus grandes fermes, tout d'abord celles de 2000 à 5000 ovins, l'évolution de leur nombre a suivi celle du cheptel: en augmentation entre 1970 et 1985, puis en décroissance depuis l'abolition des paiements de soutien à ce secteur. Il semble donc que ce soit ces fermes qui ont été les plus affectées par la révision de la politique agricole. Finalement, les très grandes fermes, celles de plus de 5000 ovins, après avoir marqué un temps d'arrêt immédiatement après la réforme de la politique agricole, leur nombre a recommencé à croître pour atteindre un nouveau sommet en 1999. Par contre, leur nombre se stabilise par la suite.

Figure 4.8
Répartition du nombre de fermes ovines par classe de taille de troupeaux, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2002

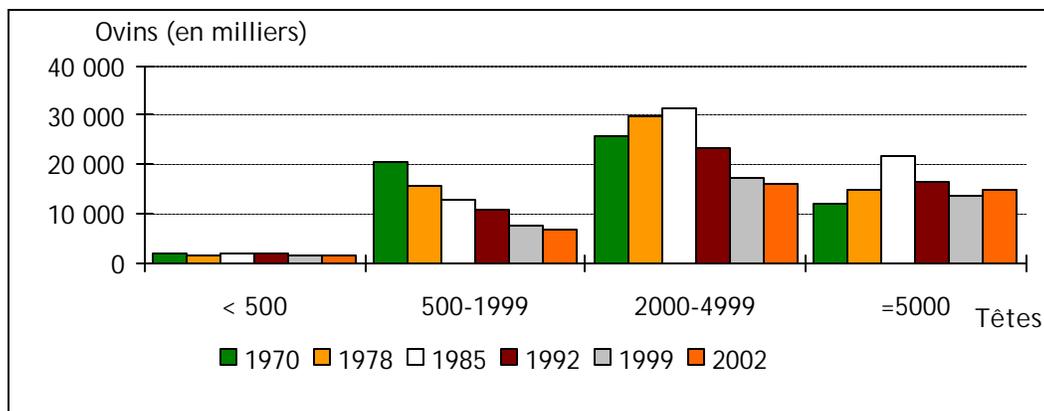


Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics; Fairweather 1992, p. 37; MAF, sorties spéciales; et nos calculs.

La Figure 4.9 montre que la baisse du cheptel ovine constatée depuis 1985 provient avant tout du groupe des fermes ovines possédant de larges troupeaux, les plus de 2000 ovins. Par contre, alors que le nombre total d'ovins détenus sur les fermes de 2000 à 5000 ovins continue de décroître, il se stabilise et augmente même légèrement en fin de période sur les fermes de plus de 5000 ovins. Quant aux fermes possédant de très petits troupeaux, elles semblent bien peu soumises aux conditions économiques puisque le cheptel y demeure à peu près constant depuis 1985 et n'a que peu changé sur l'ensemble de la période d'observation²³.

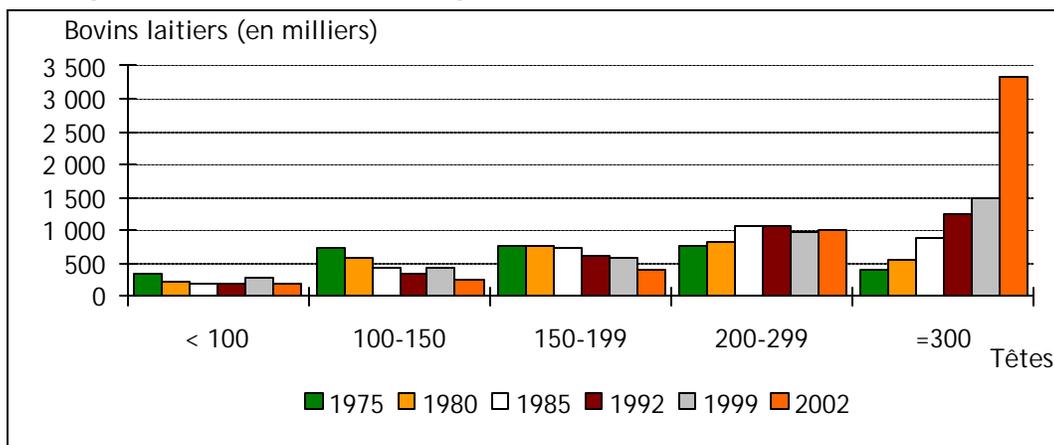
²³ Il faut noter que le nombre de fermes ovines de moins de 500 ovins a augmenté significativement de 1970 à 1992 même si cette catégorie de dimension détenait un nombre constant d'ovins. Cela signifie probablement que plus de petites fermes pouvaient être des «lifestyle blocks» détenant relativement peu d'ovins.

Figure 4.9
Répartition du nombre d'ovins par classe de taille de troupeaux,
Nouvelle-Zélande, 1978 à 2002



Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics; MAF, sorties spéciales; et nos calculs.

Figure 4.10
Répartition du nombre de bovins laitiers
par classe de taille de troupeaux, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2002



Source : Department of Statistics, Agricultural Statistics; MAF, sorties spéciales; et nos calculs.

Le secteur laitier est en croissance depuis le début des années quatre-vingts. À l'inverse du secteur ovin, les fermes possédant les plus grands troupeaux, plus de 300 bovins laitiers, détiennent une part de plus en plus importante du cheptel laitier total (cf. Figure 4.10). Là aussi les fermes possédant les troupeaux de dimension moyenne (100 à 199 bovins laitiers) sont en déclin, le cheptel laitier y étant nettement en décroissance. Mais dans ce secteur, compte tenu que les équipements laitiers nécessitent un investissement de base nettement plus important que dans le secteur ovin, le phénomène de l'apparition de petites unités de production ne semble pas possible. Finalement dans le secteur laitier, les mêmes tendances semblent être à l'œuvre depuis le début de la période d'observation en

1975. Les modifications apportées à la politique agricole après 1985 ne semblent pas avoir eu d'effets structurels majeurs, contrairement au secteur ovin.

En conclusion, on peut noter que la croissance jusqu'en 1990 du nombre de fermes en Nouvelle-Zélande s'est faite largement par l'apport de petites fermes. Le phénomène des «lifestyle blocks» semble être de première importance à ce niveau. La réforme de la politique agricole entreprise en 1985 ne semble pas avoir conduit à une concentration du secteur de production agricole. Bien au contraire, à partir de 1985 à l'inverse, le nombre de fermes ovines de grande dimension, auparavant en croissance, s'est mis à décroître. Et il faudra attendre 1999 pour voir le phénomène s'inverser. La part du cheptel total qu'elles détiennent a quelque peu augmenté, les fermes détenant plus de 5000 ovins possédant 37 % du troupeau ovin en 2002 contre 32 % en 1985. Ce secteur de production apparaît tout de même relativement concentré puisque ces mêmes fermes ne comptent que pour 5,4 % du total des fermes ovines en 2002. À l'autre bout de l'échelle de dimension, les exploitations de moins de 500 ovins sont importantes en nombre, comptant pour 46 % des fermes ovines en 2002, mais elles ne détiennent que 3,5 % du cheptel ovin.

Le cheptel laitier est globalement en croissance. Au niveau de la concentration, le cheptel détenu par les exploitations de plus de 300 vaches a été multiplié par quatre depuis 1985. Il s'agit d'une tendance de longue période qui s'est même accélérée depuis 1999.

4.2 L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DES EXPORTATIONS AGRICOLES

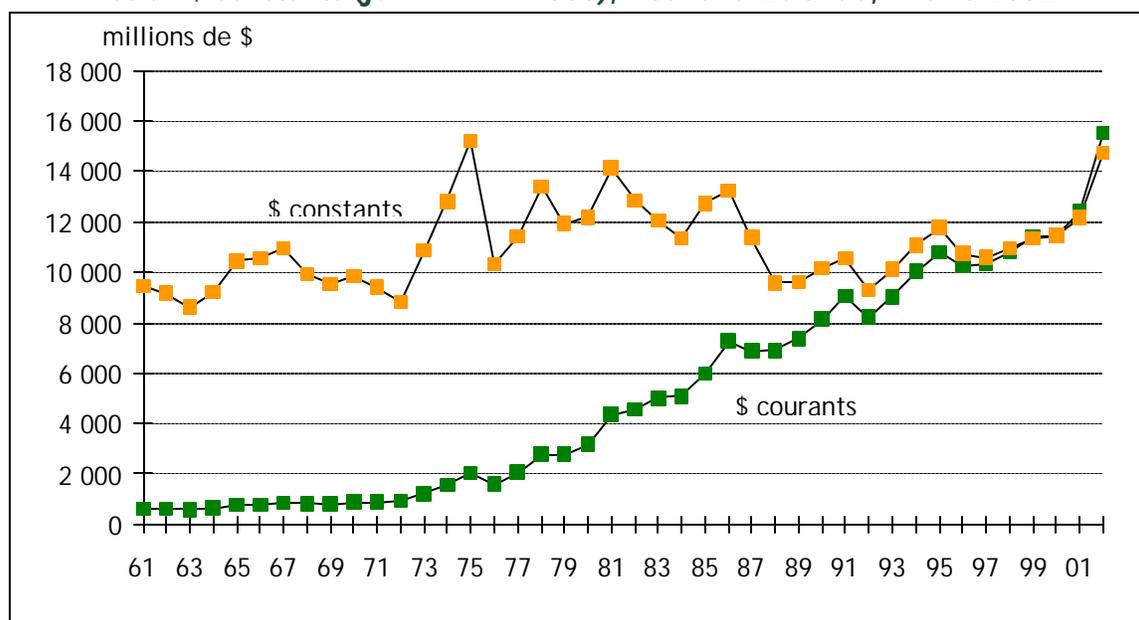
Nous avons vu que dans la période précédant la révision de la politique agricole néo-zélandaise, un certain nombre de programmes avaient été mis en vigueur pour encourager le développement de la production. L'objectif était alors d'améliorer la balance commerciale du pays par une augmentation des exportations agricoles. Par conséquent, on peut se demander si l'abolition de ces différents programmes et les changements que nous venons d'analyser ont eu un effet de diminution de la production et des exportations agricoles.

4.2.1 LA CROISSANCE DE LA PRODUCTION

Une mesure globale de la production agricole est représentée par la valeur de la production agricole montrée à la Figure 4.11. On constate qu'en dollars courants, la tendance à la hausse de la valeur de la production agricole est brisée par une baisse en 1986 et 1987 par rapport au niveau atteint en 1985. En dollars constants, la valeur de la production avait été supérieure au niveau atteint durant les années soixante tout au long de la décennie soixante-dix et jusqu'en 1985. Par la suite, elle décline drastiquement en 1986 et 1987 pour retourner sensiblement au même niveau que dans les années soixante.

Une diminution de cette ampleur (-27,5 % entre 1985 et 1987) avait déjà été observée en 1975 (-32,2 %), mais à la différence que après 1985, la baisse a perduré sur une plus longue période. Ce n'est qu'à partir de 1993 qu'une nouvelle croissance de la valeur de la production agricole néo-zélandaise se manifeste de façon significative et à nouveau à partir de 1998, avec une croissance beaucoup plus importante.

Figure 4.11
Valeur de la production agricole en \$ courants
et en \$ constants (juin 1999 = 1000), Nouvelle-Zélande, 1961 à 2002



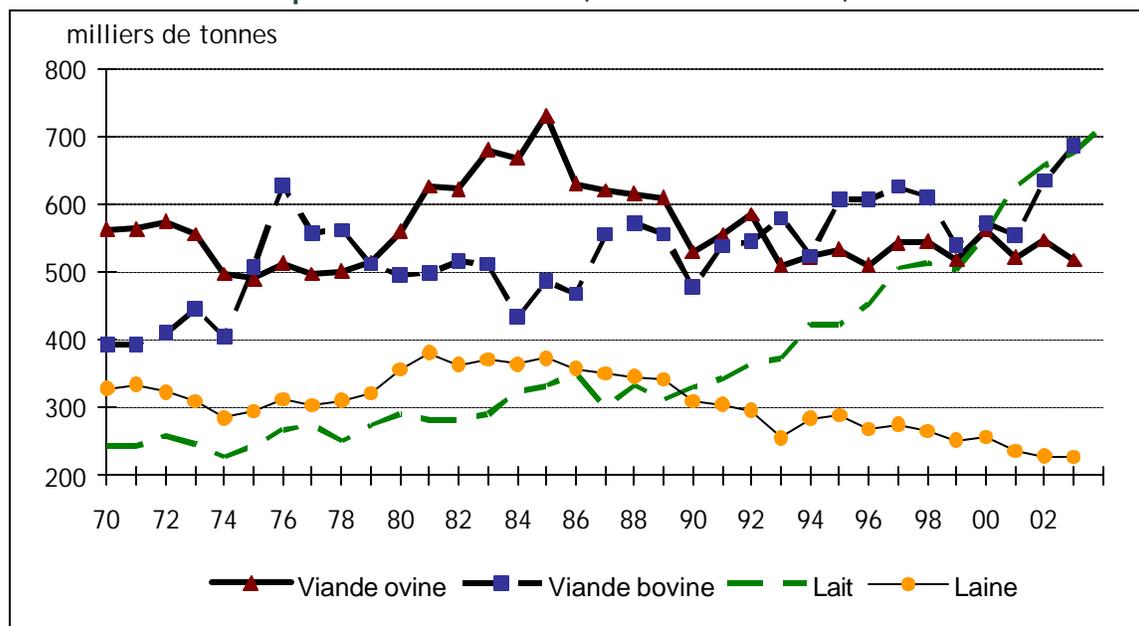
Source : New Zealand Official Yearbook, diverses années; MAF 1994; et nos calculs.

Cependant, cette mesure globale de la valeur de la production agricole combine à la fois les volumes de production et les revenus obtenus du marché. Une hausse ou une baisse de la production en valeur peut donc être due à une variation des prix sur les marchés et non pas à un changement dans les volumes produits. La Figure 4.12 montre donc l'évolution de la production pastorale en volume.

À partir de 1976 et encore plus de 1978, on observe une décroissance de la production de viande bovine et à l'inverse une augmentation de la production de viande ovine. En 1984, la production de viande bovine atteint un minimum qui semble correspondre au début de la période de reconstruction du troupeau reproducteur. C'est en effet à partir de cette période que le cheptel bovin commence à augmenter (cf. Figure 4.5). Par contre, l'année 1985 à l'inverse, montre un pic de la production de viande ovine pouvant correspondre au début de la période de liquidation du troupeau reproducteur. Également, c'est à partir de 1985 que la production de laine commence à décroître. Durant toutes ces années, les productions ovine et bovine semblent donc en concurrence directe pour l'utilisation des

ressources, la production ovine paraissant plus intéressante, possiblement à cause du niveau de soutien gouvernemental plus élevé qui lui était accordé.

Figure 4.12
Production pastorale* en volume, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003



Note : * Viande ovine (mouton et agneau) et viande bovine (boeuf et veau) sur base carcasse, laine sur base «greasy» et lait sur base matière grasse.

Source : Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; New Zealand Dairy Board, Annual Report, diverses années; New Zealand Meat and Wool Boards' Economic Service, Annual Review of the Sheep and Beef Industry; et nos calculs.

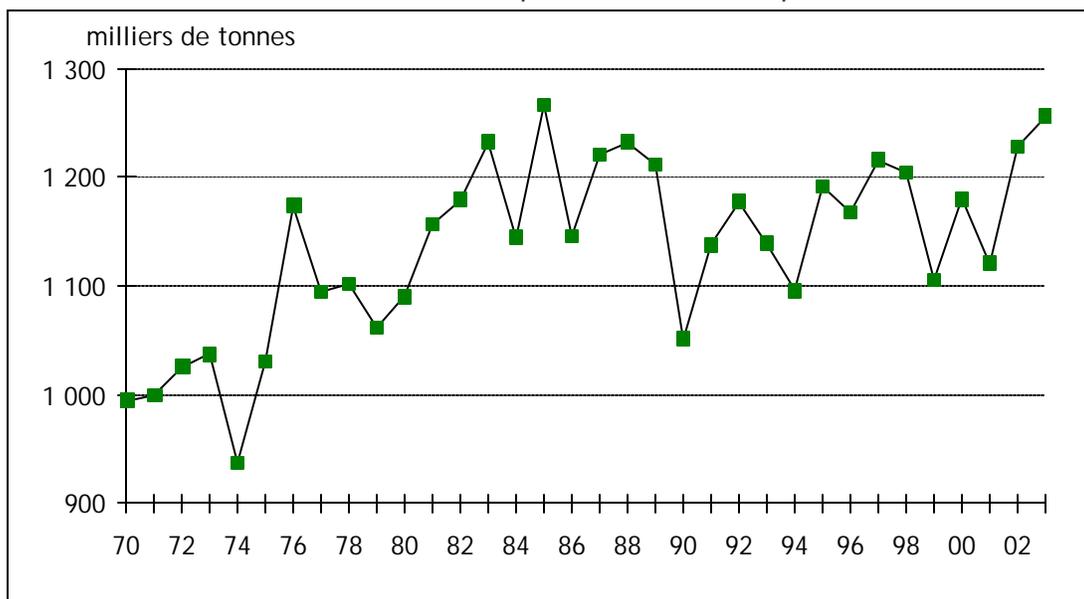
De 1987 à 1992, ces deux productions ont évolué sensiblement de la même façon. La baisse de production de 1990 fait suite à une période de sécheresse qui a frappé les principales zones de production et depuis, une certaine croissance de la production est observée. Cependant, il faut noter que la Figure 4.4 et la Figure 4.5 montrent que le cheptel ovine est toujours en diminution alors que le cheptel bovin est en croissance pour ces mêmes années. Le maintien du volume de production de viande ovine a donc été dû en partie à une poursuite de la liquidation du troupeau reproducteur, ce qui s'est traduit par une nouvelle baisse de production en 1993 et le maintien de cette production à un niveau relativement constant depuis. Au contraire, l'augmentation de la production de viande bovine s'est avérée plus durable et après un cycle à la baisse à la fin des années 1990, elle a repris une croissance rapide au début des années 2000.

L'évolution de la production laitière affiche quant à elle une moins grande variabilité annuelle que les deux autres productions. Après avoir diminué au début de la décennie soixante-dix, cette production est depuis régulièrement croissante, en hausse de 36 % entre 1970 et 1985, l'année de la réforme de la politique agricole. Depuis 1987, la

croissance de cette production a été continue et rapide avec une production 2,2 fois supérieure en 2003 à ce qu'elle était alors.

Au total, suite à la révision de la politique agricole, la valeur de la production du secteur agricole néo-zélandais, en termes réels, a décliné et s'est maintenue sensiblement au même niveau que dans les années soixante avant de reprendre un rythme de croissance depuis cinq ans (cf. Figure 4.11). Par contre, en volume, le secteur d'agriculture pastorale n'affiche pas une tendance aussi marquée à la baisse. La production laitière a poursuivi une croissance déjà amorcée au milieu des années soixante-dix. La production ovine a été fortement à la baisse dans un premier temps, mais cette baisse est compensée en bonne partie par une croissance de la production de viande bovine. D'ailleurs, la production totale de viande (cf. Figure 4.13), bien qu'en décroissance par rapport au sommet de 1985 et variable d'une année à l'autre, s'est maintenu à un niveau plus élevé que dans les années soixante-dix. Et la poussée du début des années 2000 permet au secteur agricole néo-zélandais d'approcher en 2003 le résultat de l'année record de 1985 pour ce qui est de la production totale de viande.

Figure 4.13
Production totale de viande, Nouvelle-Zélande, 1970 à 2003

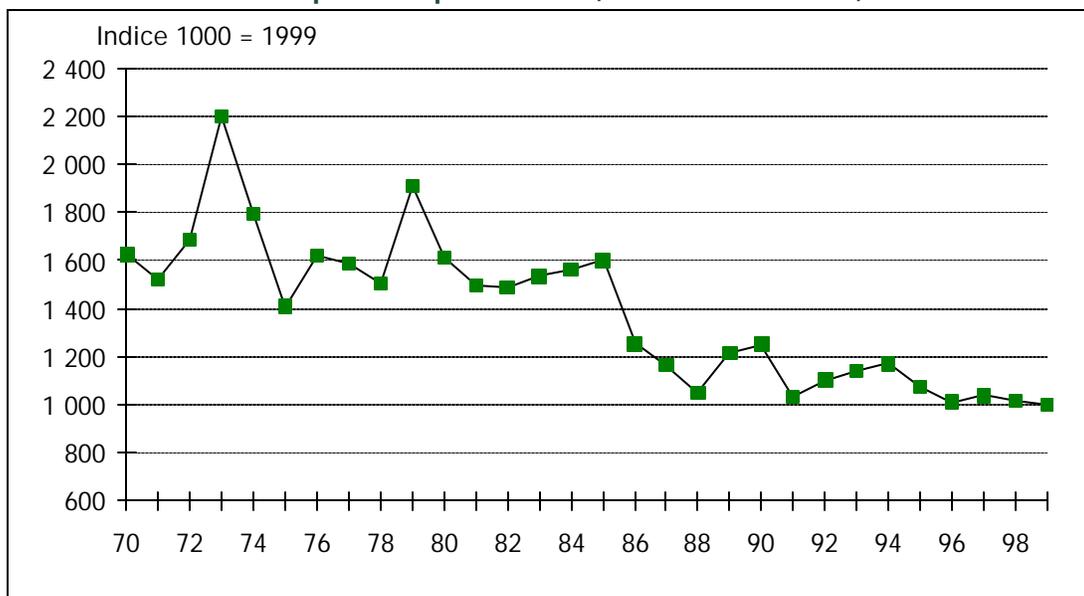


Source: Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; New Zealand Dairy Board, Annual Report, diverses années; New Zealand Meat and Wool Boards' Economic Service, Annual Review of the Sheep and Beef Industry; et nos calculs.

Par conséquent, comme la valeur de la production a diminué relativement plus que les volumes de production, les prix à la production doivent aussi être en cause. Ainsi, à la Figure 4.14, l'évolution de l'indice déflaté des prix à la production indique une brusque chute de ces derniers en 1986, de près de 20 %. Étant donné qu'une large part du soutien gouvernemental au secteur agricole était versée pour le soutien des prix de la viande

ovine, l'abolition des subventions ne pouvait que se traduire par une baisse des prix de marché. Sans soutien des prix, la baisse des prix réels survenue en 1986 n'avait toujours pas été recouverte en 1999 sur les marchés internationaux, la dépression des prix des produits agricoles de base s'y prolongeant.

Figure 4.14
Indice déflaté des prix à la production*, Nouvelle-Zélande, 1970 à 1999



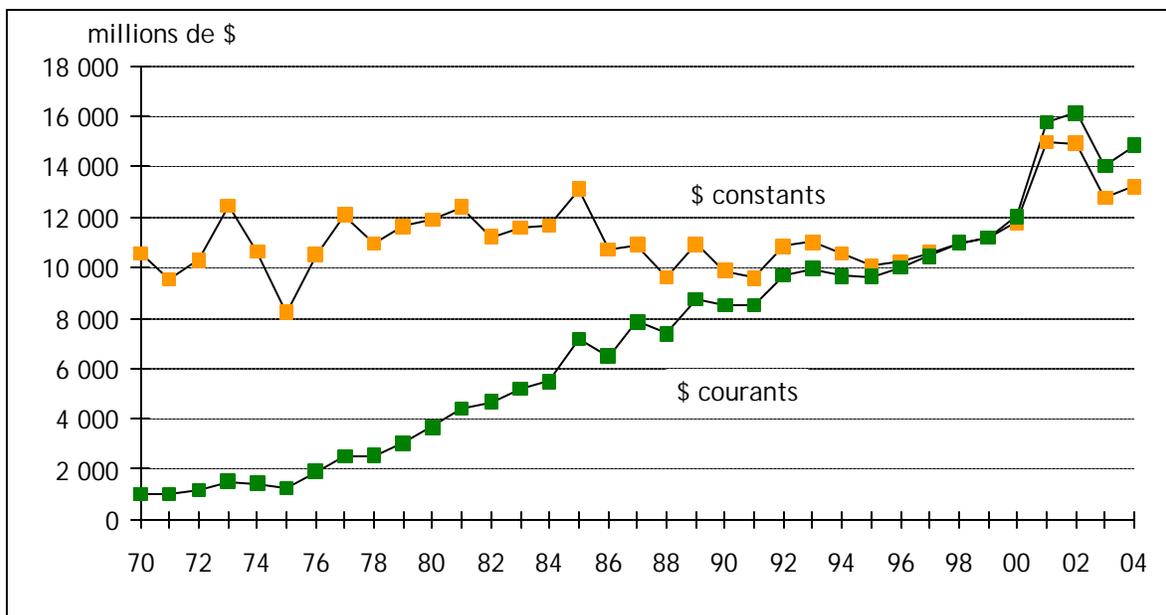
Note : * Indice des prix à la production déflaté par l'Indice des prix à la consommation, Juin 1999 = 1000.

Source : Department of Statistics, PCInfos: PPIQ.SOA; et nos calculs.

4.2.2 LA VALEUR DES EXPORTATIONS AGROALIMENTAIRES

Étant donné l'étroitesse relative du marché intérieur néo-zélandais, la valeur des exportations agroalimentaires (cf. Figure 4.15) ne peut qu'évoluer en lien étroit avec la valeur de la production agricole. Dans les dix années qui ont précédé le début de la réforme de la politique agricole, c'est-à-dire de 1976 à 1985, les exportations agroalimentaires ont été en moyenne, en termes réels (\$ de juin 1999), de 11,7 milliards de \$ par année. Pour les 15 années suivantes, elles ont été en moyenne de 10,6 milliards de \$ par année. Une véritable reprise s'est amorcée en 2001 et la valeur des exportations en termes réels oscille maintenant autour de 14 milliards de \$ par année.

Figure 4.15
Exportations agroalimentaires en valeur, en \$ courants et
en \$ constants (juin 1999 = 1000), Nouvelle-Zélande, 1970 à 2004



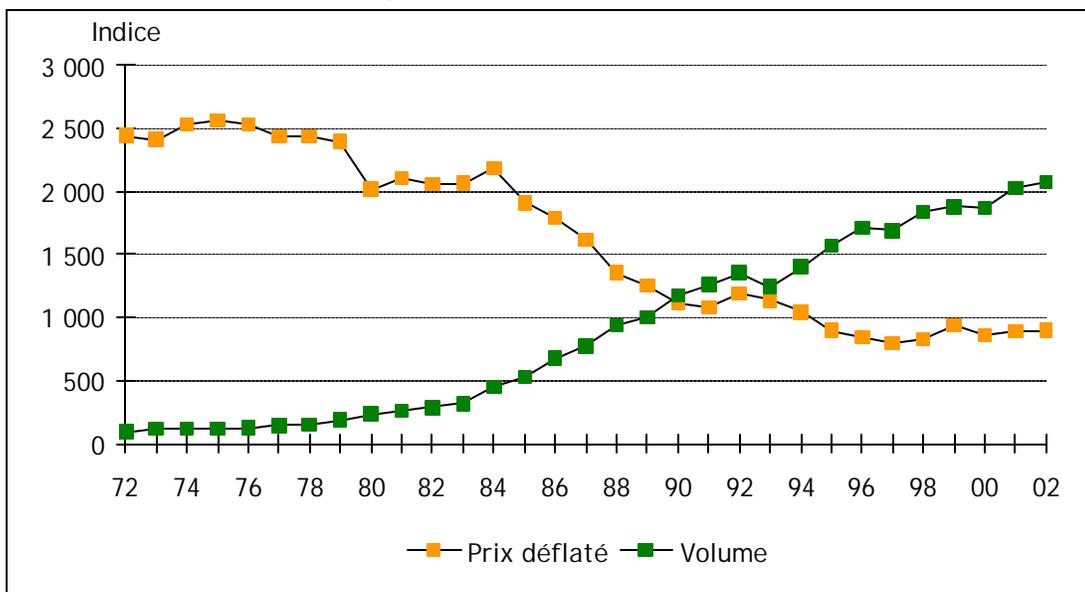
Source : Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; et nos calculs.

Encore une fois, la valeur des exportations est tributaire, tout comme pour la valeur de la production, de l'évolution de ses deux composantes, les prix sur les marchés internationaux et les volumes exportés. Ces éléments sont montrés à la Figure 4.16 et à la Figure 4.17 pour les deux grands groupes de produits qui constituent la quasi-totalité des exportations agroalimentaires néo-zélandaises, soit les fruits et légumes et les produits de l'agriculture pastorale.

En ce qui concerne les fruits et légumes, les volumes exportés ont été en croissance tout au long de la période d'observation avec toutefois un certain ralentissement au début des années 1990. À l'inverse, les prix à l'exportation en termes réels, qui étaient relativement stables jusqu'en 1978, ont été en baisse continue jusqu'au milieu des années 1990 pour par la suite se stabiliser à nouveau.

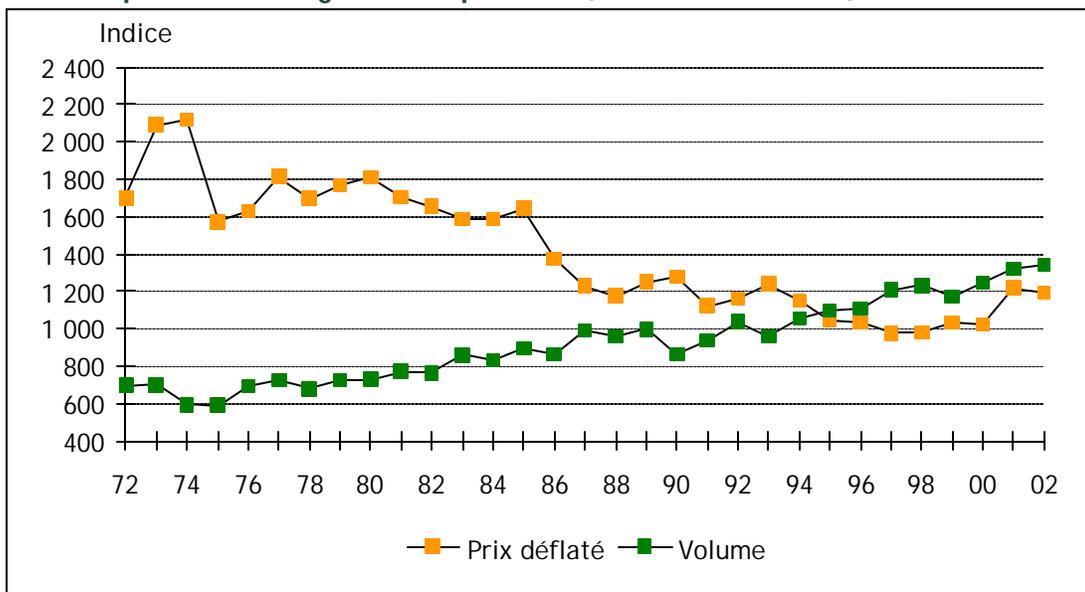
Les produits de l'agriculture pastorale sont eux aussi de moins en moins rémunérés, en termes réels, sur le marché international. Cela n'avait pas empêché une croissance modérée des volumes exportés jusqu'en 1985. Malgré la baisse accentuée des prix à cette date, le volume des exportations s'est tout de même maintenu. Les prix en termes réels sont restés par la suite relativement stables, avec une nouvelle baisse au milieu des années 1990 qui a coïncidé, paradoxalement avec une reprise de la croissance des exportations en volume.

Figure 4.16
Indice des volumes et indice déflaté* des prix à l'exportation
des fruits et légumes, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002



Notes : * Indice des prix à l'exportation déflaté par l'IPC, juin 1999 = 1000.
Source : Department of Statistics, PCInfos: OTIA.SE2AV2, .SE2BS2, .SE1AV2, SE1BS2; et nos calculs.

Figure 4.17
Indice des volumes et indice déflaté* des prix à l'exportation
des produits de l'agriculture pastorale, Nouvelle-Zélande, 1972 à 2002



Notes : * Indice des prix à l'exportation déflaté par l'IPC, juin 1999 = 1000.
Source : Department of Statistics, PCInfos: OTIA.SE2AV2, .SE2BS2, .SE1AV2, SE1BS2; et nos calculs.

Par conséquent, au total, la baisse de la valeur des exportations agroalimentaires néo-zélandaises en termes réels qui a perduré durant environ 15 ans après la réforme de la politique agricole relevait davantage d'une détérioration des prix sur les marchés internationaux que d'une baisse globale des volumes exportés. Le déclin du secteur ovin, très net aussi bien au niveau du cheptel que de la production de viande, a certes été amplifié par la fin des programmes de soutien. Mais les productions bovines et laitières ont augmenté leurs exportations à un niveau suffisant pour compenser ce déclin du secteur ovin.

4.3 CONCLUSION

Les tendances structurelles étaient déjà à l'oeuvre avant même l'abolition des subventions agricoles. Le secteur ovin, semble-t-il le plus affecté, avait amorcé sa décroissance dès 1982, sous l'impulsion d'une baisse de rentabilité des exportations. L'effet de la révision de la politique agricole, à compter de 1985, semble avoir accéléré le déclin de ce secteur, mais avec un certain décalage dû au délai de réaction nécessaire pour modifier l'utilisation des ressources existantes. Ce décalage peut aussi être dû à la capacité de résistance de l'organisation familiale de production à des conditions de faibles rémunérations des ressources.

Le fait que les principales tendances du changement structurel se manifestaient déjà avant 1985 pourrait indiquer que le secteur agricole néo-zélandais n'était pas complètement isolé des résultats du marché. Ainsi, certains producteurs et productrices agricoles semblent avoir été sensibles au fait que les hauts niveaux de subvention au secteur d'agriculture pastorale pouvaient avoir une fin éventuelle. Ils avaient donc déjà commencé à réorienter l'utilisation de leurs ressources vers des secteurs de production où les perspectives de rémunération par le marché leur apparaissaient meilleures. Cela vient confirmer, d'une certaine façon, que le niveau de soutien élevé au secteur d'agriculture pastorale n'a été qu'un intermède de relativement courte durée dans l'histoire économique de la Nouvelle-Zélande. C'est comme si une partie des bénéficiaires de ce soutien pouvait le considérer comme tel ce qui peut expliquer partiellement l'inertie relative du lobby agricole durant la période de révision de la politique agricole.

5. L'ÉVOLUTION DES REVENUS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Dans le chapitre précédent, nous avons supposé que la révision de la politique agricole et l'évolution des prix sur les marchés internationaux avaient affecté à la baisse les niveaux de revenus du secteur agricole. C'est sur cette base que nous avons traité de la question du changement structurel, en prenant en compte les possibles délais d'ajustement causés par la capacité de résistance de l'organisation familiale de production. Il s'agit maintenant de traiter directement de la question de l'évolution des revenus.

Au niveau global, nous analysons les termes de l'échange pour le secteur agricole néo-zélandais dans son ensemble. Au niveau micro-économique, dans le cas du secteur d'agriculture pastorale, nous disposons sur une longue période d'enquêtes annuelles réalisées auprès d'échantillons d'exploitations. Nous analysons donc les résultats de ces enquêtes pour saisir l'évolution des revenus des fermes ovines et des fermes laitières. Il est à noter qu'il n'existe pas d'enquête séparée pour les fermes bovines. Cependant, rappelons que les productions ovine et bovine sont substituables sur une même exploitation, ou souvent même produites concurremment. De ce fait, l'enquête sur les fermes ovines comporte des résultats qui reflètent la rentabilité de ces deux productions combinées.

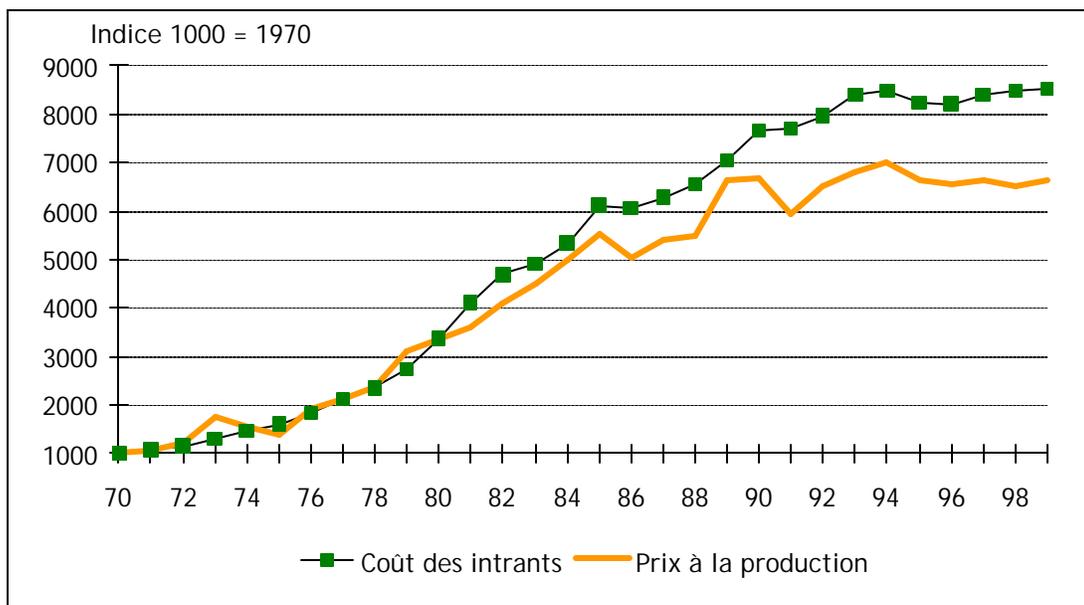
5.1 LES TERMES DE L'ÉCHANGE POUR LE SECTEUR AGRICOLE

Une mesure globale directe du revenu net n'est pas publiée comme telle dans les statistiques officielles néo-zélandaises (*Attwood 1984, p. 10*). Toutefois, l'indice des prix à la production et l'indice du coût des intrants étant disponibles sur une longue période, l'évolution de leur rapport, soit les termes de l'échange, représente une évaluation indirecte des revenus nets du secteur agricole néo-zélandais. Cependant, une telle mesure ne prend pas en compte les gains de productivité et doit donc être interprétée avec prudence.

La Figure 5.1 montre que jusqu'au début des années quatre-vingts, les indices du coût des intrants et des prix à la production étaient restés en étroite relation. À l'exception des années 1973 et 1979 où les prix des produits agricoles avaient été particulièrement favorables, les termes de l'échange dans le secteur agricole étaient donc demeurés constants. Par contre depuis 1981, les termes de l'échange se sont détériorés, le coût des intrants augmentant à un rythme plus rapide que les prix à la production. Au moment de l'abolition des programmes de soutien des prix et des revenus en 1986, l'écart entre les prix et les coûts s'accroît encore davantage. Cette détérioration des termes de l'échange, bien que variable d'une année à l'autre, semble devoir perdurer dans le temps. S'ils n'avaient fait aucun ajustement dans l'utilisation de leurs moyens de production, les

producteurs agricoles néo-zélandais auraient donc fait face, depuis 1981, et encore plus depuis 1986, à une diminution de leur revenu net à la ferme.

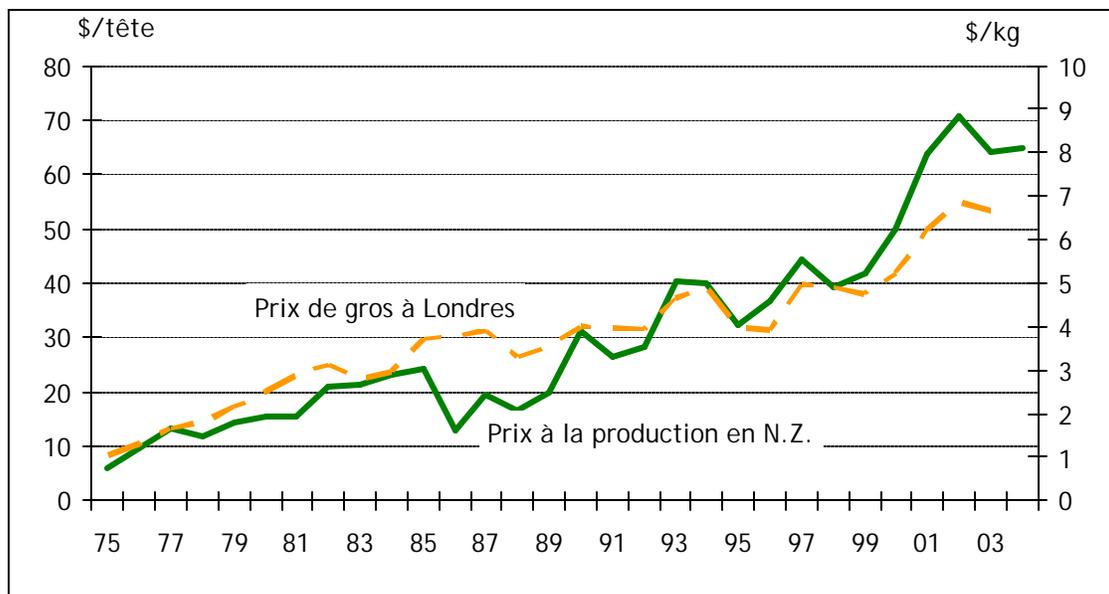
Figure 5.1
Indice du coût des intrants et indice des prix à la production,
Nouvelle-Zélande, 1970 à 1999



Source : Department of Statistics, PCInfos : PPIQ.SOA et PPIQ.SIAF; Department of Statistics, Monthly Abstract of Statistics; et nos calculs.

L'indice des prix à la production est un indice agrégé des prix de différents produits. Mais les prix des différents produits agricoles n'évoluent pas tous dans la même direction simultanément comme le montrent les trois graphiques suivants. En ce qui concerne la production ovine, l'année 1986 semble avoir été déterminante dans le processus de formation du prix de l'agneau. Le prix de l'agneau à la production chute de près de la moitié (cf. Figure 5.2) sur le marché néo-zélandais. Cependant, les prix de gros de l'agneau sur le principal marché d'exportation qu'est le Royaume-Uni n'affichaient pas de baisse cette même année. Par conséquent, la chute des prix à la production doit être mise en relation avec l'abolition des programmes de soutien des prix et des revenus qui prenait alors pleinement effet. Par contre, à compter de 1990, les variations du prix à la production en Nouvelle-Zélande proviennent essentiellement du comportement du marché à l'exportation.

Figure 5.2
Prix de l'agneau à la production en Nouvelle-Zélande (\$/tête) et prix de l'agneau néo-zélandais sur le marché de gros londonien (\$NZ/kg), 1975 à 2004

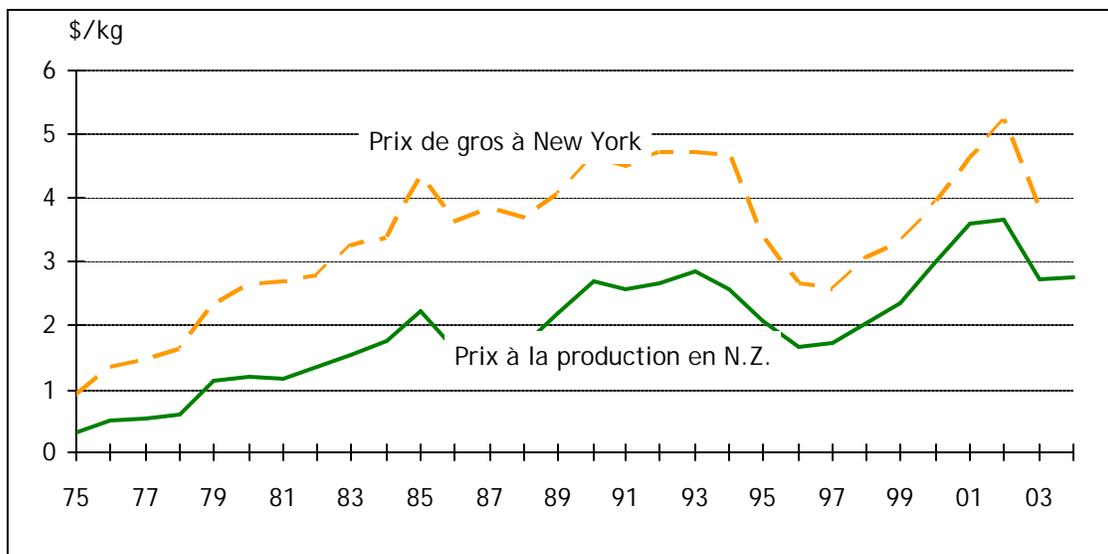


Source : Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; NZMWB Economic Service, Annual Review of NZ Sheep and Beef Industry; et nos calculs.

L'analyse que l'on peut faire sur cette base de la chute des prix à la production du boeuf et du lait est tout à fait différente de celle du marché de l'agneau. Dans le cas du boeuf, la baisse du prix à la production en 1986 correspond à une baisse du prix du boeuf néo-zélandais sur le marché de gros new-yorkais (cf. Figure 5.3). Pour le secteur laitier, les baisses du prix à la production en 1986, 1987 et 1991 correspondent à une diminution du prix de vente des produits laitiers sur le marché mondial²⁴ (cf. Figure 5.4). En fait, tout au long de la période d'observation, les prix à la ferme en Nouvelle-Zélande pour ces deux productions évoluent en étroite relation avec les prix à l'exportation. L'abolition des programmes de soutien gouvernementaux au secteur agricole ne semble pas avoir affecté cette relation.

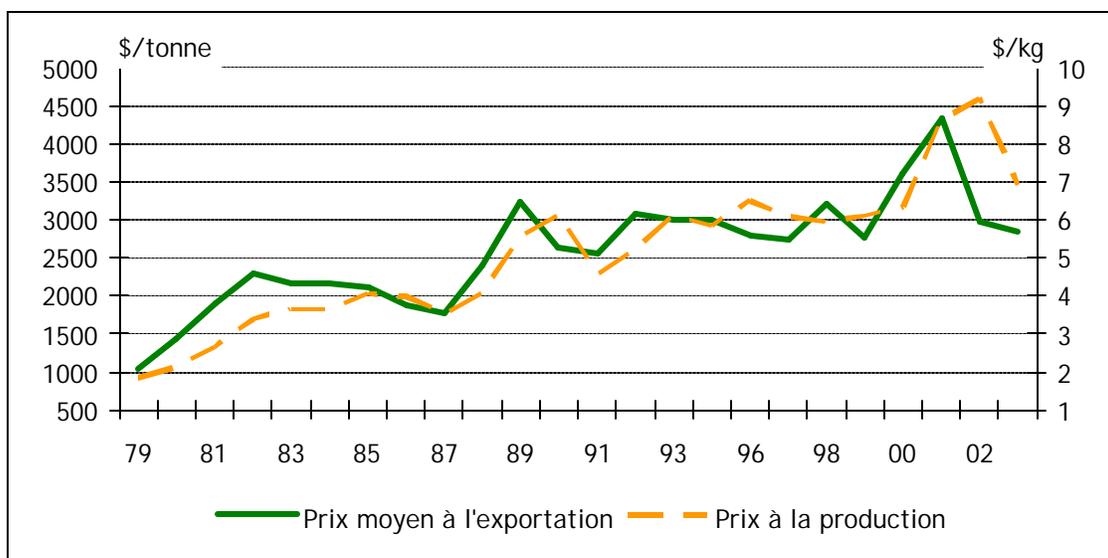
²⁴ Afin de permettre de mieux visualiser l'évolution du prix mondial, nous avons tout simplement calculé la moyenne des prix des trois principaux produits laitiers d'exportation soit le beurre, le cheddar et la poudre de lait écrémé.

Figure 5.3
Prix du boeuf à la production en Nouvelle-Zélande et prix du boeuf néo-zélandais sur le marché de gros newyorkais (\$NZ/kg), 1975 à 2004



Source : Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; NZMWB Economic Service, Annual Review of NZ Sheep and Beef Industry; et nos calculs.

Figure 5.4
Prix du lait à la production en Nouvelle-Zélande (\$NZ/kg) et moyenne des prix du beurre, du cheddar et de la poudre de lait écrémé sur le marché mondial (\$NZ/tonne), 1979 à 2004



Source : Situation and Outlook for New Zealand Agriculture, MAF, diverses années; Department of Statistics, Agricultural Statistics, cat. 14.101 et 01.018.0091; MAF, données non-publiées; PCInfos, données OCDE; FAOSTAT et nos calculs.

Au total, cette brève analyse de l'évolution des prix des principaux produits agricoles confirme une de fois de plus que le secteur ovin a été la principale victime de la réforme de la politique agricole néo-zélandaise. Par ailleurs, l'analyse structurelle menée au chapitre précédent a montré que les producteurs agricoles ont réagi à l'évolution relative des prix pour les différents produits agricoles et aux conditions économiques changeantes. Ils ont, à tout le moins, modifié globalement le choix des productions et les volumes produits. Mais pour mieux apprécier les stratégies d'adaptation mises en oeuvre au niveau de la ferme, une analyse plus fine de l'évolution des revenus doit être menée pour les principales productions du secteur d'agriculture pastorale.

5.2 LES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DES FERMES OVINES

Le New Zealand Meat & Wool Boards' Economic Service (NZMWB) réalise depuis plus de quarante ans une enquête annuelle auprès d'un échantillon de fermes ovines. Cette enquête s'intéresse aux données physiques de production de même qu'à tracer un portrait financier des fermes enquêtées. Pour faire partie de l'échantillon, une ferme doit hiverner au moins 750 moutons²⁵. Également, au moins 70 % des revenus bruts d'exploitation doivent être dérivés des activités d'élevage ovin et bovin. L'échantillon est stratifié sur une base géographique, par taille du troupeau ovin et selon huit types de ferme (les fermes des Hautes Régions de l'Île du Sud, les fermes de finition de l'Île du Nord, etc.). Les résultats pour l'ensemble des fermes de l'échantillon représentent une moyenne pondérée en fonction de l'importance de chacune des stratifications dans la population globale (NZMWB 1993, pp. 6-7).

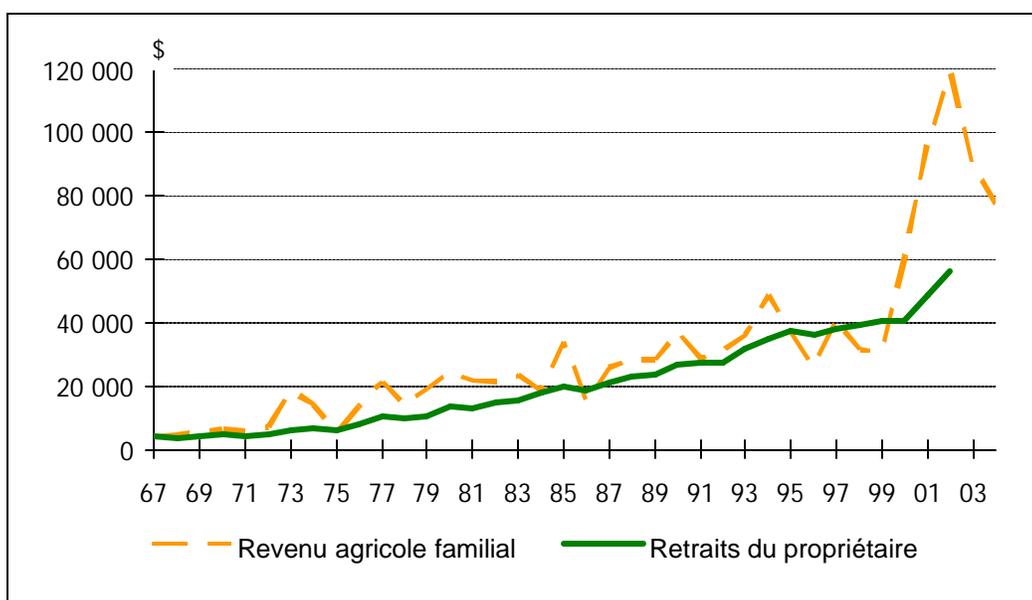
La méthode d'échantillonnage constitue en soi une limite à l'utilisation des résultats de cette enquête annuelle. En effet, certaines exploitations qui auraient modifié de façon majeure l'utilisation de leurs ressources se trouvent exclues de l'échantillon. Par exemple, un producteur pourrait avoir délaissé la production ovine davantage que le seuil minimum de 750 moutons hivernés pour se consacrer à l'élevage d'autres types de cheptel ou pour accroître ses superficies en culture commerciale là où les possibilités agro-climatiques le permettent. Ainsi, les résultats de l'enquête peuvent de ce fait minimiser l'ampleur des ajustements que les producteurs ont pu faire puisque l'échantillon n'est constitué que de producteurs pour lesquels la production ovine demeure de première importance. Cela dit, cette enquête présente tout de même un portrait économique et financier des exploitations ovines spécialisées et son analyse demeure pertinente pour notre propos.

²⁵ Avant 1974, le seuil minimum était de 500 moutons.

5.2.1 L'ÉVOLUTION DES REVENUS À LONG TERME

L'évolution du revenu agricole familial (RAF) et des retraits du ou des propriétaires pour l'ensemble des fermes de l'échantillon est montrée à la Figure 5.5 pour les 35 dernières années. Le RAF représente ce qu'il reste à l'exploitant et sa famille pour rémunérer le capital propre et le travail non payé et rembourser le capital sur les emprunts. Toutes les dépenses d'opération ont donc été comptabilisées, y compris l'amortissement et les frais d'intérêts. Quant aux retraits du propriétaire, ils sont constitués de ce que l'exploitant a retiré de son exploitation en cours d'année pour rencontrer son coût de vie.

Figure 5.5
Revenu agricole familial et retraits du propriétaire sur les fermes ovines,
en \$ courants, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2004

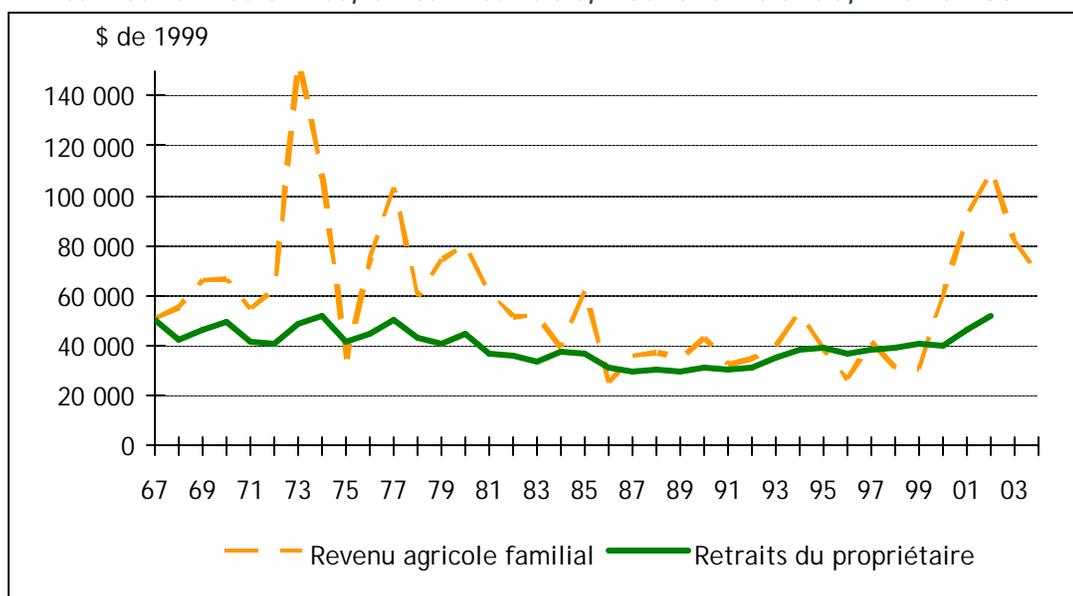


Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Sur l'ensemble de la période d'observation, le RAF et les retraits du propriétaire ont été globalement croissants. Cependant, on constate une grande variabilité du RAF d'une année à l'autre alors que les retraits du propriétaire sont plus constants. En fait, même si le revenu agricole familial varie fortement, les producteurs néo-zélandais essaient de maintenir dans une fourchette nettement plus réduite les variations de leur niveau de vie, c'est-à-dire les variations des retraits du propriétaire. À part la diminution du RAF en 1986 qui provenait de l'effet de l'abolition de la politique de soutien des prix du gouvernement néo-zélandais, les fluctuations à la hausse ou à la baisse du RAF correspondent généralement aux variations des prix des produits ovins et de la viande de bœuf sur le marché international. Ainsi, la hausse exceptionnelle du RAF à compter de l'année 2000 correspond à une hausse correspondante des prix du bœuf et de l'agneau sur les marchés de référence à l'exportation (cf. Figure 5.2 et Figure 5.3).

En termes réels, aussi bien le RAF que les retraits du propriétaire ont été tendanciellement à la baisse depuis le sommet historique atteint en 1973 jusqu'au milieu des années 1980 (cf. Figure 5.6). Le début de la période de liquidation du troupeau ovin en 1982 (cf. Figure 4.4), coïncide avec le passage sous le seuil des 40 000 \$, en dollars constants de 1999, du niveau de revenu agricole familial. Par la suite, il faut noter que la baisse du RAF constatée en 1986, bien qu'importante, se situe dans une tendance de longue période commencée au début des années soixante-dix. Cette tendance se manifestait malgré un niveau de soutien gouvernemental au secteur agricole croissant à partir du début des années soixante-dix et même exceptionnellement élevé de 1982 à 1985 (cf. Figure 3.1). Ainsi, la réduction drastique de ce soutien et la fin des programmes de stabilisation, bien que pouvant avoir occasionné une baisse supplémentaire des niveaux de revenus en 1986, ne semblent pas avoir eu d'effets à très long terme. Bien au contraire, et ceci est plutôt paradoxal, depuis 1987, sans plus aucune politique de stabilisation, le revenu agricole familial est plus stable d'une année à l'autre que dans tout le reste de la période d'observation. Et même plus, la tendance de longue période à la baisse apparaît avoir été brisée. Finalement, ce n'est qu'avec la hausse simultanée du prix du bœuf et de l'agneau à compter de l'année 2000 que le RAF en termes réels passe à nouveau au dessus du seuil de 40 000 \$ par ferme.

Figure 5.6
Revenu agricole familial et retraits du propriétaire
sur les fermes ovines, en termes réels, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2002

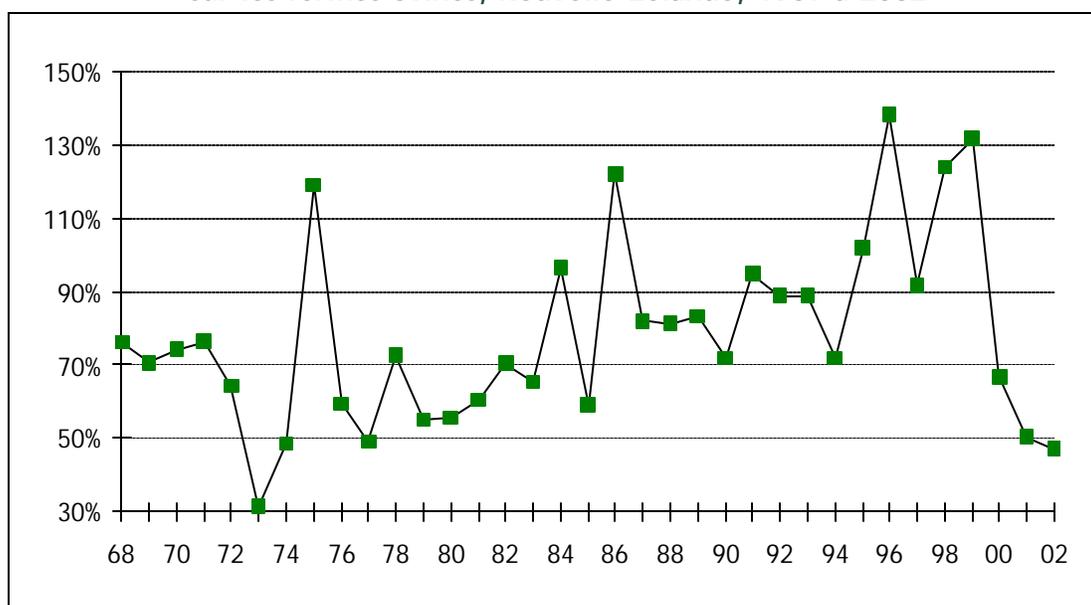


Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

L'évolution des retraits du propriétaire en termes réels montre là aussi une moins grande variation annuelle que pour le RAF (cf. Figure 5.6). Depuis 1987, un certain plateau semble avoir été atteint mais à un niveau inférieur d'environ 40 % au sommet atteint en 1974. C'est donc dire que le niveau de vie permis par l'activité agricole des familles impliquées en production ovine a diminué au cours des ans. La fin des programmes gouvernementaux de soutien à ce secteur a fort probablement contribué à la dernière baisse d'importance du niveau de vie en 1986 mais, depuis, ce dernier s'est apparemment stabilisé et même progressivement rétabli à compter du début des années 1990.

Par contre, malgré cette stabilisation du niveau de vie, les retraits du propriétaire en pourcentage du RAF ont été généralement croissants à compter du milieu des années 1970 et jusqu'à l'année 2000 (cf. Figure 5.7). Ainsi, depuis 1987, les retraits ont été maintenus régulièrement à plus de 80 % du RAF, soit un niveau supérieur à la fourchette de 50 % à 75 % observée pour la majorité des années depuis 1968. Par ailleurs, comme nous avons vu que les producteurs tentaient de maintenir les retraits du propriétaire en valeur absolue relativement constants d'une année à l'autre, il va de soi que la proportion de ces retraits dans le RAF est nettement plus élevée lorsque le RAF est à la baisse et vice et versa. Et même plus, une forte baisse du RAF pourra conduire à des retraits du propriétaire supérieurs au niveau même de ce RAF. De tels résultats, qui fragilisent la situation économique des fermes ovines, seraient intenable à moyen terme, à moins qu'un recours accru à des revenus extérieurs à l'exploitation soit possible justement pour permettre à tout le moins le maintien du niveau de vie.

Figure 5.7
Retraits du propriétaire en % du revenu agricole familial
sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1967 à 2002



Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

5.2.2 UNE PRODUCTIVITÉ ACCRUE

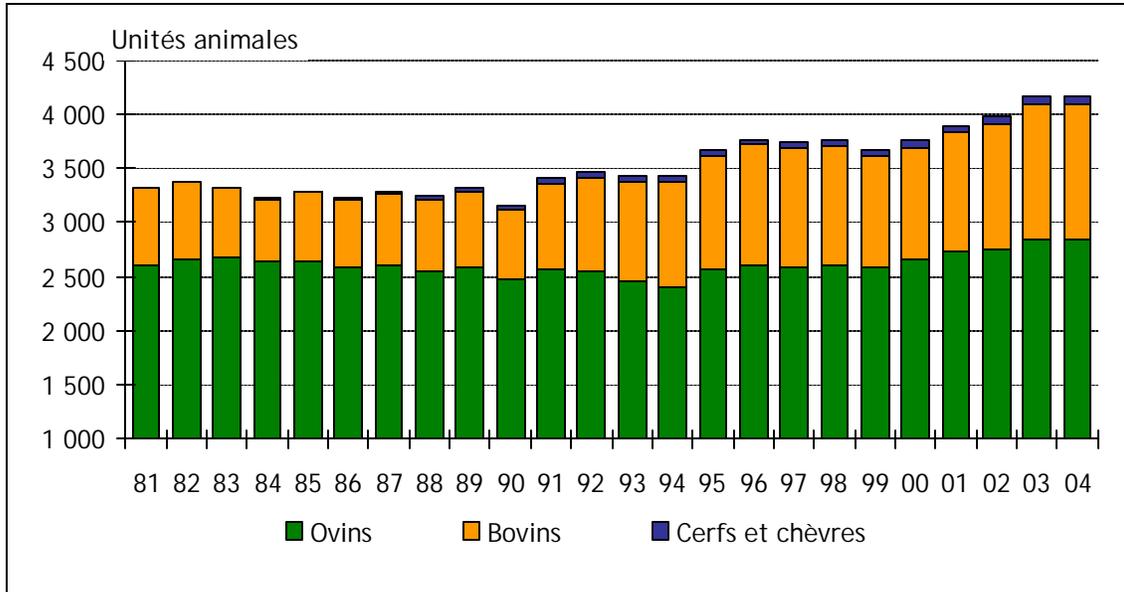
Comme nous l'avons vu en introduction lorsque nous avons traité de l'adoption des nouvelles technologies, l'accroissement de la productivité, produire plus avec moins de ressources, est une première possibilité de réaction à une baisse des revenus. Les résultats de l'enquête fournissent quelques données physiques qui permettent d'apprécier l'évolution de la productivité des fermes. Le cheptel total supporté par ferme et par unité de superficie donne une première mesure de productivité globale. Au niveau de l'utilisation des intrants, il est intéressant de s'attarder aux fertilisants qui représentent une dépense de production majeure. Finalement, nous avons déjà discuté de la possibilité de sous-rémunérer le travail familial, il faut donc fouiller davantage cette question en s'intéressant à la productivité du travail.

Tout d'abord, au niveau de la productivité globale des fermes ovines, le nombre total d'unités animales a relativement peu varié entre 1981 et 1994 (cf. Figure 5.8). Cependant, l'importance relative des divers cheptels s'est modifiée aux dépens du cheptel ovin qui, même s'il demeure le plus important, est en diminution de 1982 à 1994. Les autres cheptels sont en croissance et notamment le cheptel bovin vient, pour les années 1993 et 1994, plus que compenser la diminution du nombre d'unités animales provoquée par la réduction du cheptel ovin. Par la suite, tous les cheptels sont en croissance modérée pour le reste de la période d'observation.

Ces résultats ne sont pas tout à fait conformes à ceux observés pour l'ensemble du cheptel (cf. Figure 4.4, Figure 4.5 et Figure 4.5). La diminution du nombre d'ovins est ici moins importante que celle observée précédemment et le nombre total d'unités animales pour la Nouvelle-Zélande est en décroissance et non en croissance. Cette divergence dans les résultats peut s'expliquer par la méthode d'échantillonnage qui fait que seules des fermes ovines spécialisées, et qui le demeurent, font partie de l'enquête.

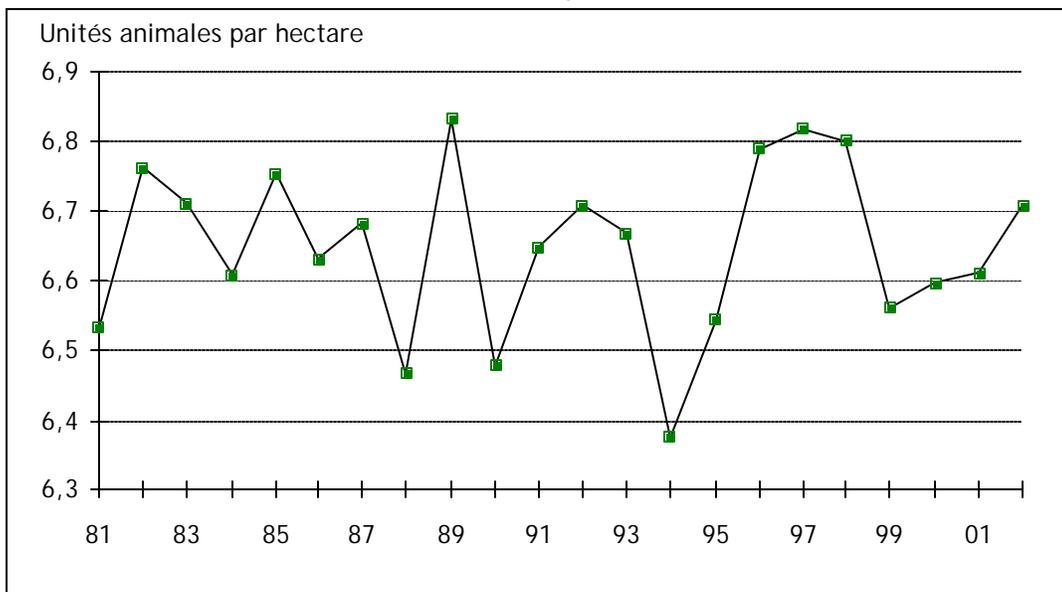
En termes de productivité, il faut rapporter cette évolution du cheptel moyen par ferme aux superficies détenues pour évaluer le chargement d'animaux à l'hectare, c'est ce qui est montré à la Figure 5.9. Le nombre d'unités animales par hectare varie d'une année à l'autre mais sans afficher de tendance particulière. Pour l'ensemble de la période sous observation le chargement par hectare a été en moyenne de 6,6 unités animales, et sans différenciation selon une quelconque périodisation, par exemple avant ou après la réforme de la politique agricole. Par conséquent, sur la base de ce critère, il ne semble pas y avoir eu d'amélioration de la productivité au cours des années.

Figure 5.8
Unités animales totales et par type de cheptel sur les fermes ovines,
Nouvelle-Zélande, 1981 à 2004



Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

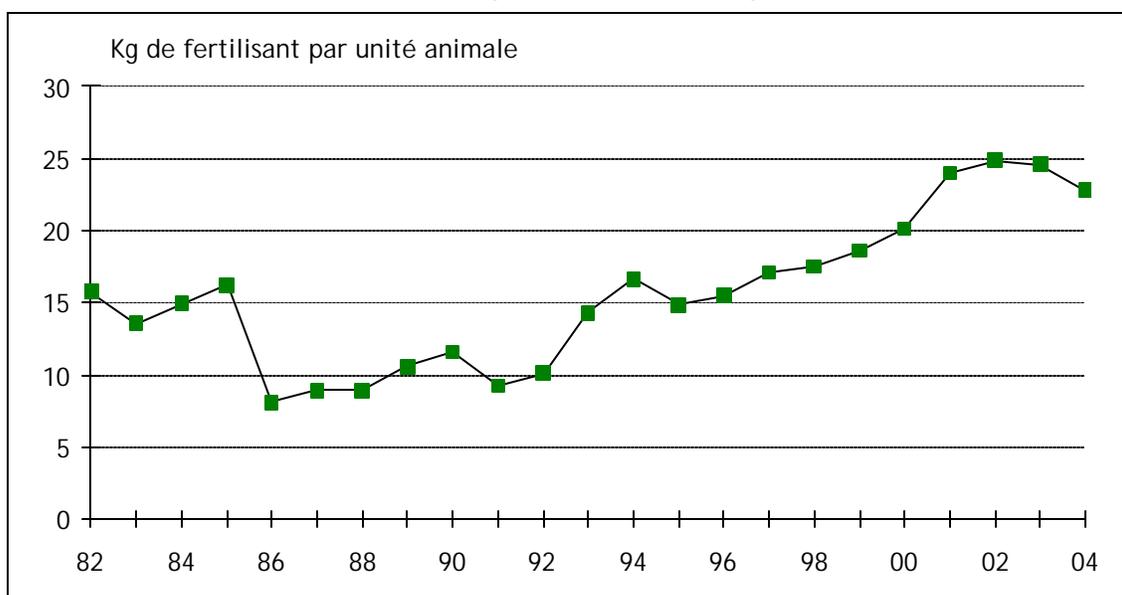
Figure 5.9
Chargement par hectare sur les fermes ovines,
Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002



Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Cependant, pour un chargement à l'hectare qui ne varie pas en moyenne d'une période à l'autre, la Figure 5.10 montre que le nombre de kilogrammes de fertilisant utilisés par unité animale détenue a pratiquement diminué de moitié en 1986. Les producteurs ont donc choisi de couper drastiquement au niveau des achats de fertilisant dans un premier temps. Pour les années subséquentes, ce ratio augmente quelque peu mais se maintient jusqu'au début des années 1990 en moyenne à un niveau nettement inférieur à celui des années 1981 à 1985. L'interprétation de ce résultat peut poser problème: s'agissait-il d'une amélioration de la productivité ou d'une possible détérioration à long terme de la capacité productive du sol insuffisamment fertilisé? En fait, les résultats subséquents tendent à indiquer qu'il s'agissait d'une détérioration de la capacité productive du sol puisque les producteurs ovins néo-zélandais ont augmenté l'utilisation de fertilisant par unité animale au point de dépasser les niveaux utilisés avant la réforme de la politique agricole et la fin des subventions à ce type d'intrant.

Figure 5.10
Kilogrammes de fertilisant utilisés par unité animale
sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2004



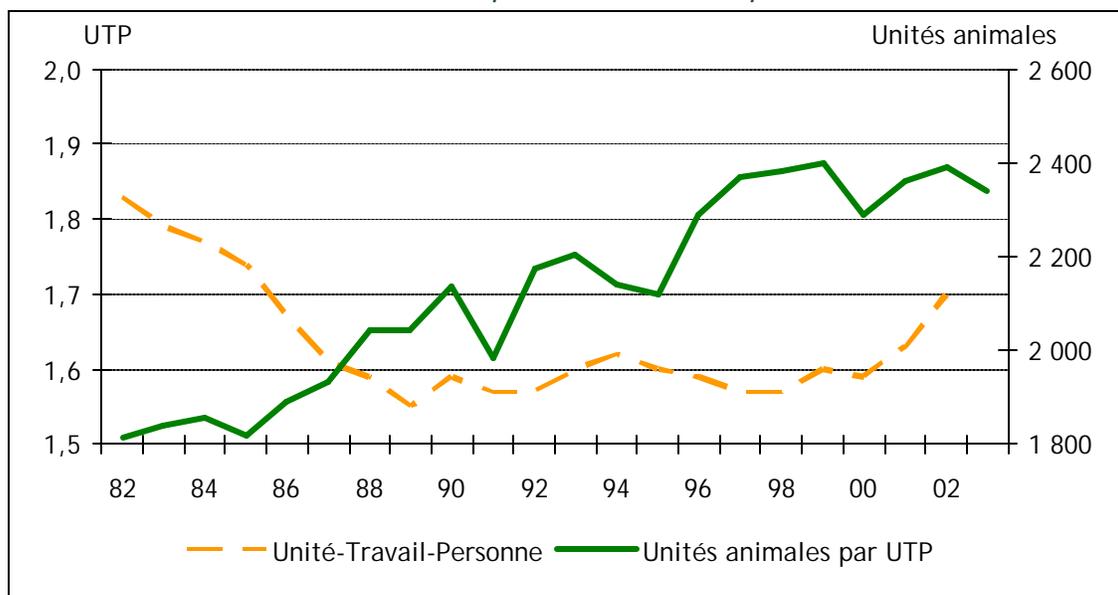
Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Pour ce qui est de la disponibilité du travail, le nombre d'unités-travail-personne (UTP)²⁶ par ferme est en décroissance à partir de 1982 (cf. Figure 5.11). Cependant, cette décroissance s'accélère à compter de 1985, ce qui se traduit par une nette augmentation de la productivité par UTP, mesurée par le nombre d'unités animales par UTP. Cette croissance s'est maintenue jusqu'à la fin des années 1990, un certain plateau semblant

²⁶ Le nombre d'UTP inclut le travail du ou des propriétaires et de toute la main-d'œuvre permanente et occasionnelle, mais exclut le travail à forfait, comme la tonte des ovins, les contrats de fabrication de clôture, etc. (NZMWB 1993, p. 13).

alors atteint. Ainsi, le nombre d'unités animales par UTP en 2002 est de 27 % supérieur à la moyenne des années 1981 à 1985, ce qui indique un gain important au niveau de la productivité du travail.

Figure 5.11
Unités-travail-personne (UTP) par ferme et unités animales par UTP
sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2002



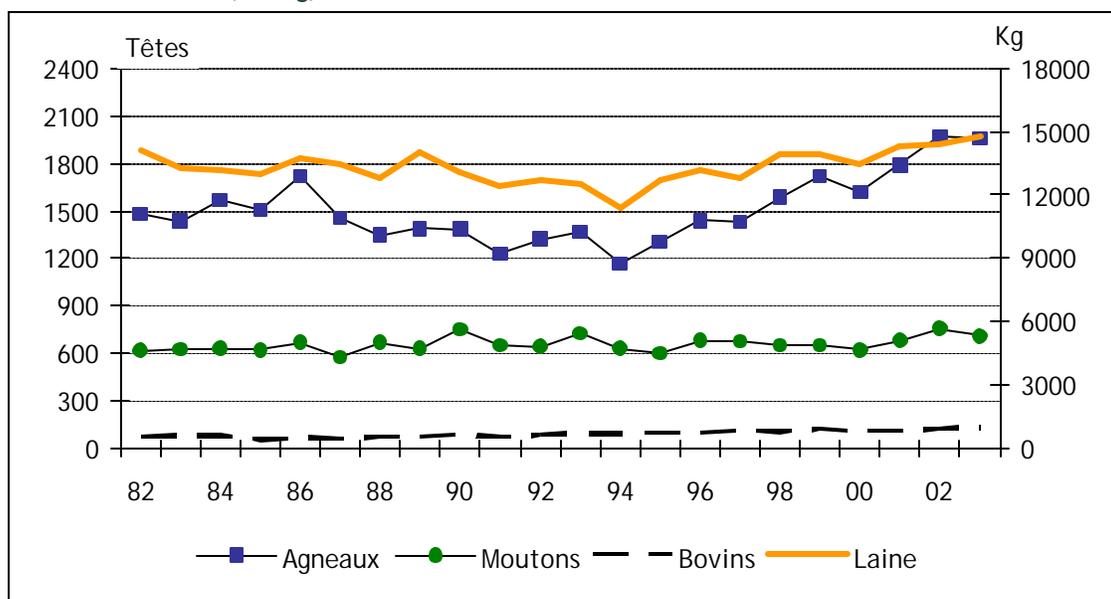
Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

En résumé, la productivité du sol mesurée par le chargement en unités animales par hectare n'affiche pas de tendance précise. Par contre, la productivité du travail par UTP a crû de façon appréciable au cours des années récentes. Par conséquent, la productivité, au sens de moins d'intrants utilisés pour un cheptel légèrement en croissance, a globalement augmenté depuis 1986.

5.2.3 LES REVENUS ET DÉPENSES

L'analyse de l'état des revenus et dépenses permet de saisir les stratégies internes à la ferme qui ont été mises de l'avant par les producteurs ovins pour faire face à la diminution des prix sur les marchés. Tout d'abord, les données physiques concernant les ventes de bétail et de laine montrent le déclin de la production ovine suite à la réforme de la politique agricole (cf. Figure 5.12). Les ventes d'agneaux et de laine sont à la baisse de 1985 jusqu'au milieu des années 1990 puis amorcent alors une croissance, tout comme le cheptel ovin, comme nous l'avons vu précédemment (cf. Figure 5.8).

Figure 5.12
Volume des ventes d'agneaux, moutons et bovins (en têtes)
et de laine (en kg) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1982 à 2002

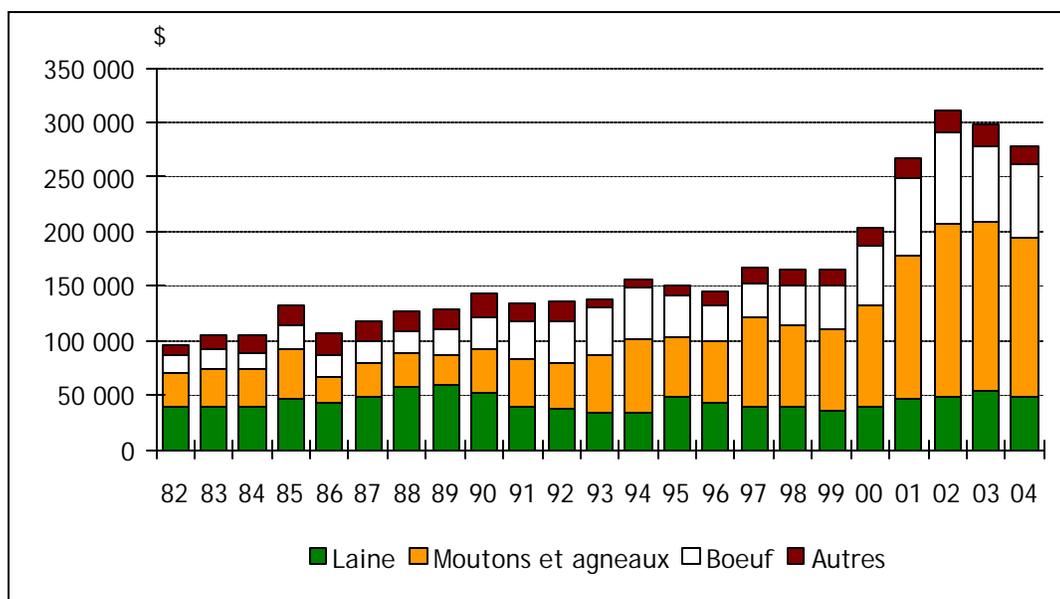


Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Ces variations du volume des ventes se répercutent partiellement au niveau des revenus bruts. En effet, l'apport respectif des ventes de laine et d'ovins varie grandement au cours de la période d'observation, au gré des fluctuations de prix sur les marchés (cf. Figure 5.13). Malgré une diminution de la part du revenu brut provenant de la production ovine, laine et viande, d'un maximum de 74 % en 1982 à un minimum de 59 % en 1992, cette production demeure de première importance dans la formation du revenu brut. En 2004, les revenus bruts tirés de la production ovine sont revenus à 70 % du total des revenus. Ce résultat n'est pas surprenant puisque l'échantillon est constitué obligatoirement de fermes ovines. Cependant, alors que les revenus bruts provenant des ventes de laine comptaient en moyenne pour 40 % du total dans les années 1980, ils ne comptent plus que pour 18 % des revenus bruts totaux des fermes ovines en 2004. C'est la production de moutons et agneaux pour la viande qui a pris de l'importance, passant de 34 % des revenus bruts en 1981, à un creux de 21 % en 1989 pour par la suite augmenter progressivement jusqu'à 52 % en 2004.

Malgré le biais de l'échantillon en faveur de la production ovine, les revenus bruts tirés de la production bovine, qui se maintenaient autour des 16 % du total de 1981 à 1985, ont atteint un sommet à 32 % en 1993 pour régresser par la suite à 24 % en moyenne pour les dix dernières années. Quant aux revenus obtenus des autres productions, en majeure partie générés par les cultures commerciales, ils ont diminué constamment sur l'ensemble de la période pour ne plus compter que pour 7 % du total des revenus en 2004.

Figure 5.13
Sources du revenu brut sur les fermes ovines,
Nouvelle-Zélande, 1982 à 2004

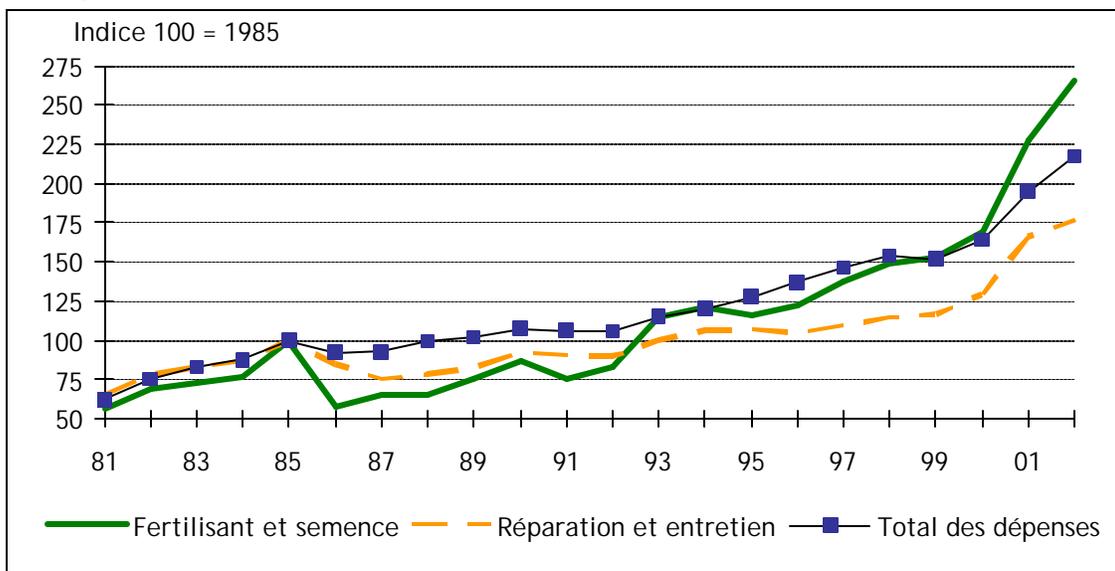


Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

La stratégie d'adaptation des producteurs ovins du point de vue des revenus en est donc une de moyen terme qui montre dans un premier temps une substitution partielle de la production ovine par la production bovine. Du point de vue des dépenses, la réaction a été beaucoup plus rapide. L'année 1986 marque un brusque tournant dans l'évolution des dépenses totales en dollars courants qui sont pour une première fois à la baisse (cf. Figure 5.14). En fait, tout ce qui pouvait être diminué semble l'avoir été. Tout d'abord, nous l'avons déjà vu, les dépenses en fertilisant ont été drastiquement coupées de même que les sommes consacrées à l'entretien et à la réparation des actifs. Le rétablissement de ces deux postes de dépenses a été lent et progressif alors qu'il faudra attendre 1993 avant qu'ils ne rejoignent en dollars courants leur niveau de 1985. Par la suite, la progression sera lente jusqu'en 2000 où l'amélioration marquée des revenus (cf. Figure 5.5) semble alors pouvoir supporter une nette augmentation des dépenses.

Les dépenses en salaire, santé animale (incluant le contrôle des mauvaises herbes) et pour le travail à forfait ont aussi diminué en 1986 (cf. Figure 5.15). Par la suite, leur évolution se fait selon le même comportement que les autres postes de dépenses : augmentation modérée jusqu'en 2000 puis nette progression par la suite.

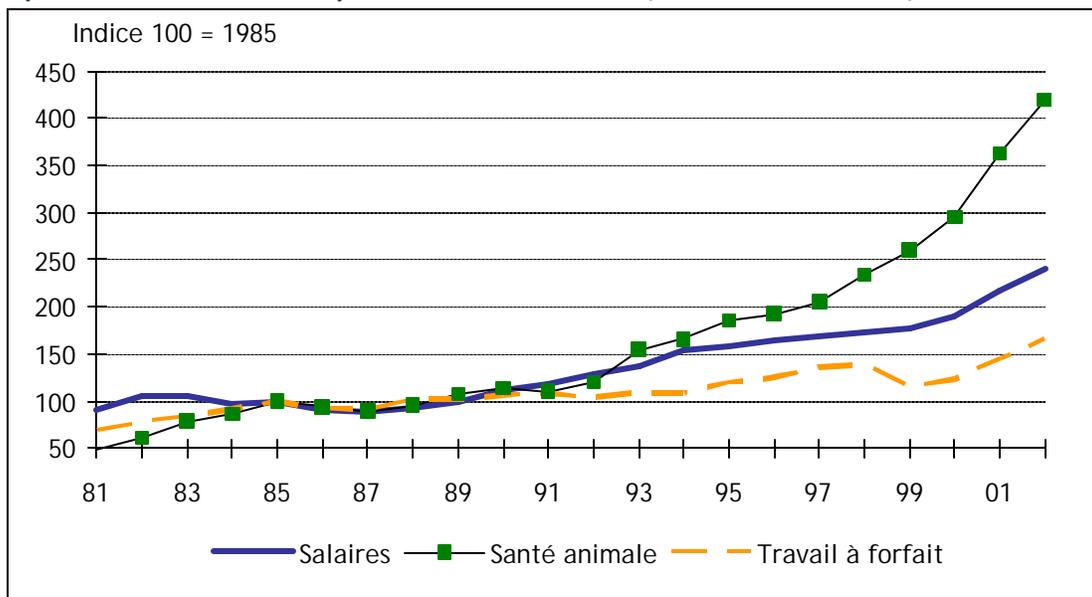
Figure 5.14
Évolution des dépenses en fertilisant et semence, réparation et entretien*, et total
des dépenses (en \$ courants) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002



Note : *Inclut les véhicules, carburants et l'électricité.

Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Figure 5.15
Évolution des dépenses en salaire, santé animale* et travail à forfait**
(sur base de \$ courants) sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002

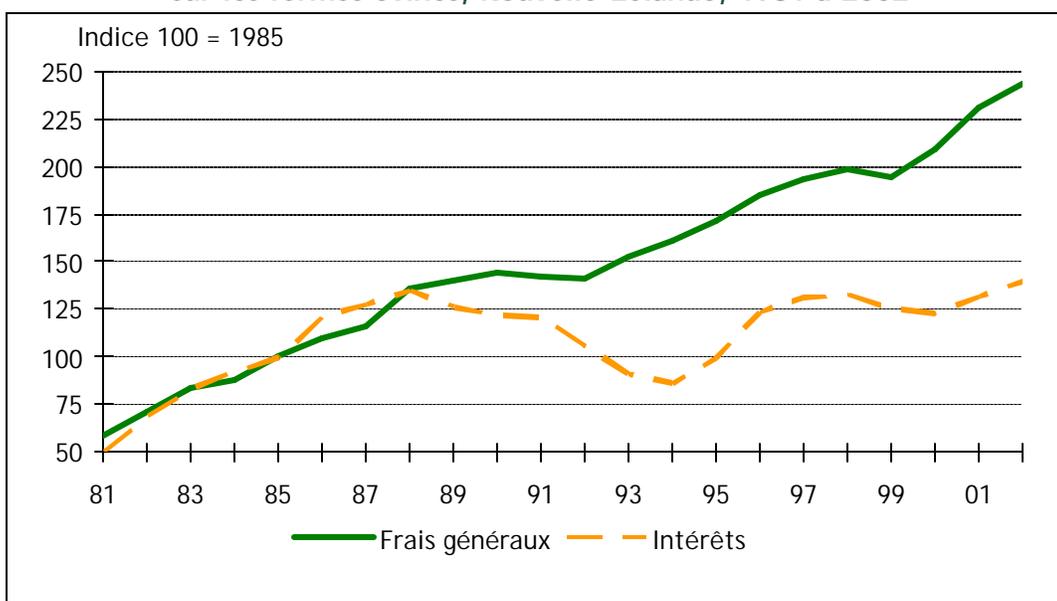


Notes: * Inclut les aliments achetés et le contrôle des mauvaises herbes. ** Inclut la tonte des ovins.

Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Finalement, les frais généraux et les intérêts payés sont des postes de dépenses qui semblent, à court terme, être hors du contrôle du producteur. Ces deux postes sont les seuls qui poursuivent une rapide progression après 1985 (cf. Figure 5.16). La hausse initiale des intérêts payés est due à l'abolition des programmes gouvernementaux d'emprunts à taux subventionné et à l'augmentation généralisée du coût du crédit. Ce n'est qu'à partir de 1988 que les producteurs ovins semblent pouvoir reprendre le contrôle de l'évolution de ces deux postes de dépenses. En ce qui concerne les intérêts payés, le revirement est rendu possible par la baisse généralisée des taux d'intérêts dans l'économie néo-zélandaise. Par la suite, il faut noter que malgré la hausse généralisée de tous les postes de dépenses à compter de 2000, les intérêts payés ne suivent pas la même progression, bénéficiant du faible niveau général des taux d'intérêts (cf. Figure 3.4).

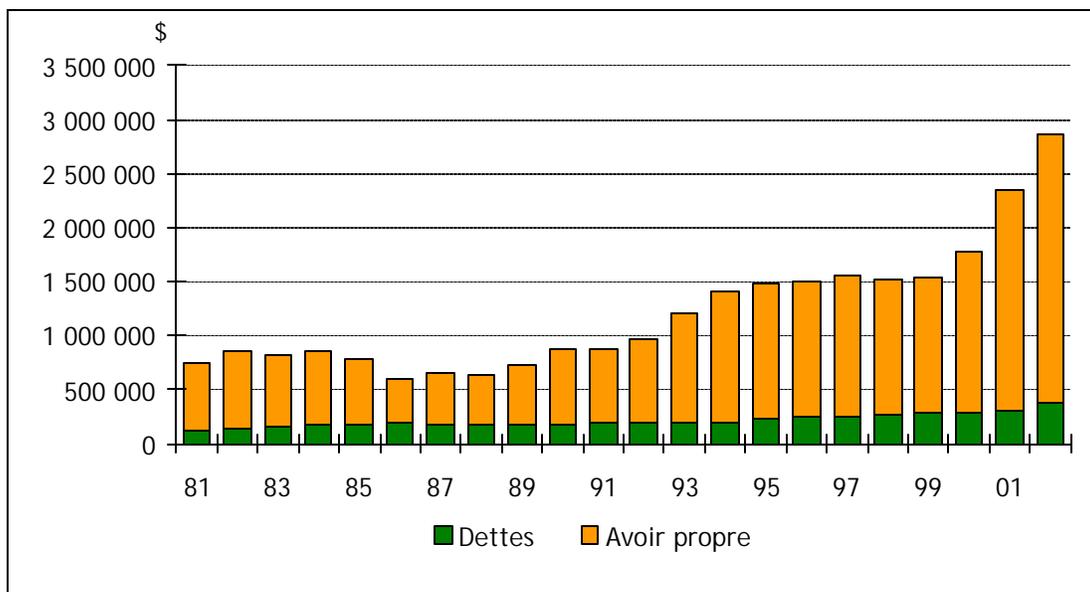
Figure 5.16
Évolution des frais généraux et intérêts payés (en \$ courants)
sur les fermes ovines, Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002



Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Il faut tout de même noter que le contrôle des dépenses s'est aussi traduit par un certain contrôle du montant des dettes. En fait, la progression des dettes suit sensiblement le même mouvement que le total des dépenses. Par contre, les fluctuations économiques subies par les producteurs ovins ont un effet amplifié sur le niveau de l'avoir propre (cf. Figure 5.17). Ainsi, à compter de 1985, la baisse de l'avoir propre est particulièrement marquée et, inversement, son augmentation est quasi exponentielle à compter de l'année 2000. L'actif total est lui aussi en forte croissance à compter de cette même année.

Figure 5.17
Endettement et avoir propre en \$ courants sur les fermes ovines,
Nouvelle-Zélande, 1981 à 2002



Source : NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; et nos calculs.

Au total, il est clair que la stratégie d'adaptation qu'ont suivie les producteurs leur a permis de contrôler l'évolution des dépenses totales. En dollars courants, elles sont en croissance d'à peine 6 % entre 1985 et 1992²⁷ alors que de 1981 à 1985 elles avaient augmenté de près de 60 %. Ce contrôle des dépenses a certes contribué de façon majeure à bloquer la chute du revenu agricole familial (RAF) en termes réels (cf. Figure 5.6). Par la suite, les dépenses totales restent bien contrôlées avec une augmentation de 32 % entre 1993 et 1999 mais à compter de 2000, elles explosent, augmentant à nouveau de 32 % mais sur seulement trois années. Ainsi depuis 2000, les dépenses totales ont fortement augmenté de même que la dette totale des exploitations. Cette évolution récente des dépenses et de la dette pourrait laisser les exploitations ovines fragiliser face à un revirement éventuel à la baisse des prix sur les marchés internationaux, ou encore une augmentation des taux d'intérêts.

Pour faire face à la crise provoquée par l'abolition du soutien gouvernemental en 1986, les producteurs ovins ont dû aussi établir une stratégie pour diversifier leurs sources de revenus. Ainsi, alors que de 1981 à 1985, les apports monétaires provenant des revenus non agricoles et des autres sources de fonds²⁸ comptaient pour 18 % des fonds disponibles

²⁷ En termes réels, les dépenses totales sont nettement à la baisse puisque l'indice du coût des intrants a augmenté quant à lui de 30 % entre 1985 et 1992.

²⁸ Le détail de la provenance de ces fonds n'est pas donné dans les publications disponibles qui mentionnent simplement que cette catégorie inclut: «des recettes agricoles et non agricoles, des assurances à capital différé arrivées à maturité, des recettes de réclamation d'assurance, des héritages, des cadeaux et des recettes d'indemnité», ce qui peut inclure des ventes d'actifs agricoles non comptabilisées dans les comptes d'exploitation (NZMWB 1993, p. 54).

en trésorerie, cette proportion augmente nettement pour atteindre en moyenne 32 % de 1986 à 1999. Il faudra attendre la nette augmentation du revenu agricole à compter de 2000 pour que la part des sources de fonds externes à l'exploitation proprement dite diminue en moyenne à 22 % pour les trois dernières années de notre période d'observation²⁹. Ainsi, le maintien du niveau des retraits du ou des propriétaires à la suite de l'abolition des subventions au secteur ovin en 1986 (cf. Figure 5.5), malgré la nette diminution du revenu agricole familial, a été permis par l'augmentation des fonds provenant des activités non agricoles. Il est donc très net que les fermes ovines ont été depuis 1986 davantage dépendantes des sources de fonds externes.

5.2.4 UNE STRATÉGIE GLOBALE D'ADAPTATION

On a vu que le RAF en termes réels a été nettement à la baisse sur une longue période, soit de 1973 à 1986. Cette baisse avait même été quelque peu accentuée en 1986 avec la fin des programmes gouvernementaux de soutien des prix et des revenus. Pour faire face à cette diminution des revenus, les producteurs ovins ont mis en oeuvre une stratégie globale d'adaptation. En termes généraux, cette stratégie relève de deux types: un qui concerne les ajustements à la ferme et l'autre qui concerne les ajustements externes à la ferme. En ce qui concerne les ajustements à la ferme, on note premièrement une productivité accrue à court terme au niveau de l'utilisation des fertilisants et à long terme au niveau de la main-d'oeuvre. Ensuite au niveau du choix des productions, l'élevage bovin a pris davantage d'importance au détriment de la production ovine. Et troisièmement, un contrôle plus serré des coûts a été effectué. Malgré ces ajustements importants au niveau de la production, une stratégie externe à la production agricole a dû aussi être utilisée, soit un recours accru aux sources de fonds externes à la ferme. Ainsi depuis 1987, en partie à cause de cette stratégie globale d'adaptation, aussi bien le RAF que les retraits du propriétaire ont été maintenus en termes réels et le RAF a augmenté fortement à compter de 2000 grâce à une amélioration des prix de vente sur les marchés internationaux.

5.3 LES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DES FERMES LAITIÈRES

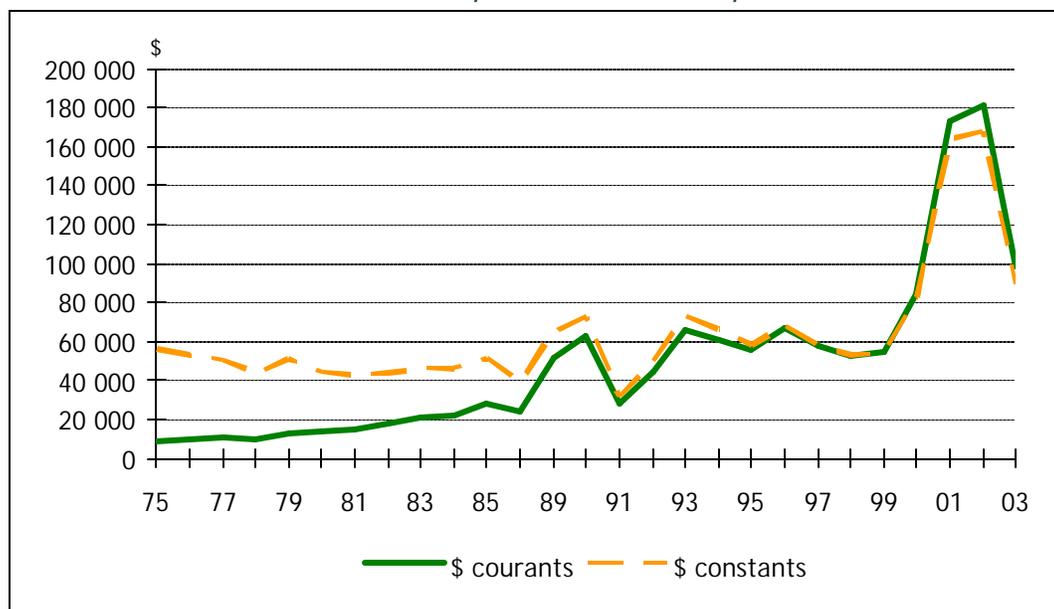
De 1964 à 1985-86, le New Zealand Dairy Board (NZDB) a conduit une enquête économique auprès d'un échantillon annuel de fermes laitières livrant à la transformation. Cette enquête a par la suite été interrompue pendant deux ans et a été reprise à compter de 1988-89 par la Livestock Improvement Corporation Limited (LICL). Malgré ce trou de deux années dans les données à un moment d'importance dans la définition des programmes agricoles néo-zélandais, cette enquête fournit des données pertinentes à l'analyse de l'évolution des résultats économiques des fermes laitières.

²⁹ NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; Fairweather 1992, p. 16; et nos calculs.

Cette enquête est basée sur un échantillon aléatoire de producteurs laitiers livrant au marché de la transformation. Les données rapportées ici ne concernent que les fermes opérées par leur propriétaire et excluent donc les sharemilkers³⁰. Pour faire partie de l'enquête, une exploitation doit détenir au moins 30 vaches laitières. De plus, au moins 75 % des revenus devaient provenir de la production laitière jusqu'en 1985-86 et 50 % depuis 1988-89 (LICL 1993, p. 21 et NZDB 1987, p. 2).

Comme on l'a vu en début de chapitre, le prix du lait à la ferme a évolué tout au long de la période d'observation en étroite relation avec les prix obtenus pour les produits laitiers sur les marchés internationaux (cf. Figure 5.4). Ainsi, la baisse des subventions agricoles a semble-t-il peu affecté le prix payé au producteur, contrairement à ce que nous avons observé dans le secteur ovin. Les données sur l'évolution du revenu agricole familial (RAF) des fermes laitières confirment cette première observation (cf. Figure 5.18). Dans l'ensemble, le RAF évolue en lien étroit avec le prix annuel à la production. À la lumière de ces résultats, la croissance du volume de production laitière observée depuis 1978 (cf. Figure 4.12) semble bien s'expliquer par une amélioration de la rentabilité absolue et relative de cette production, surtout si on la compare avec la production ovine.

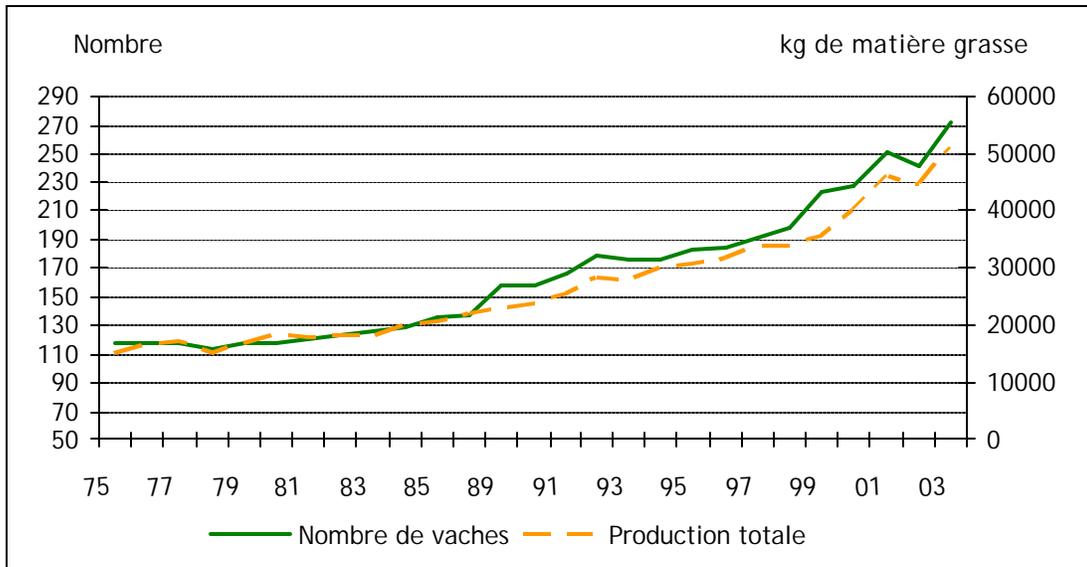
Figure 5.18
Revenu agricole familial en \$ courants et constants (\$ de juin 1999)
sur les fermes laitières, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003



Source : Livestock Improvement Corporation Limited, 1993 Economic Survey of Factory Supply Dairy Farmers; New Zealand Dairy Board, Dexcel, An Economic Survey of Factory Supply Dairy Farms in New Zealand, diverses années; et nos calculs.

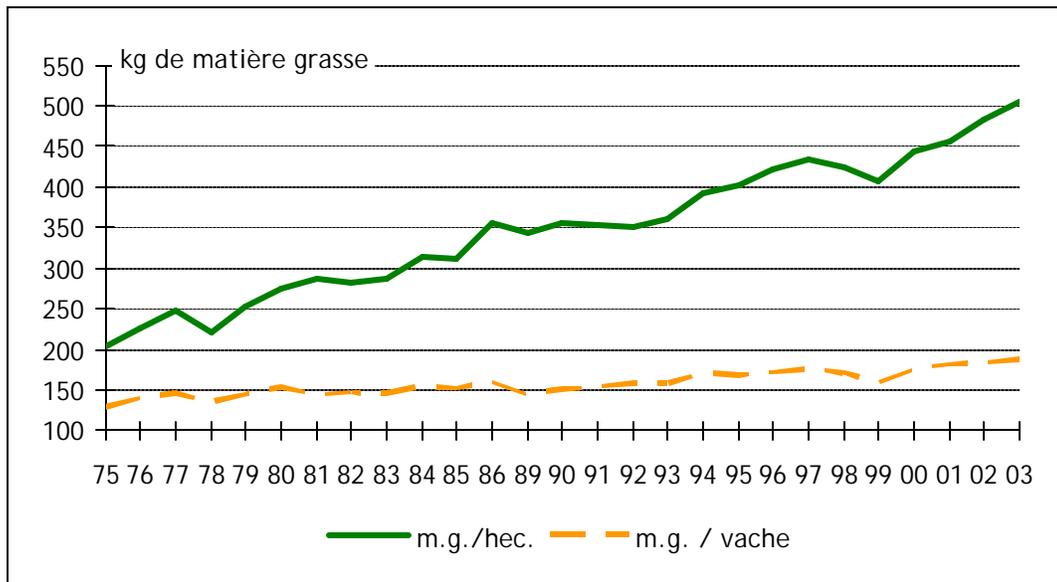
³⁰ Un sharemilker réalise toutes les opérations courantes de production sur une ferme laitière mais sans être propriétaire des actifs. Un partage des profits s'effectue alors selon les termes d'un contrat entre le sharemilker et le propriétaire de l'exploitation.

Figure 5.19
Nombre moyen de vaches et production totale moyenne
par ferme laitière, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003



Source : Livestock Improvement Corporation Limited, 1993 Economic Survey of Factory Supply Dairy Farmers; New Zealand Dairy Board, Dexcel, An Economic Survey of Factory Supply Dairy Farms in New Zealand, diverses années; et nos calculs.

Figure 5.20
Production moyenne par vache et par hectare (en kg de m.g.)
sur les fermes laitières, Nouvelle-Zélande, 1975 à 2003



Source : Livestock Improvement Corporation Limited, 1993 Economic Survey of Factory Supply Dairy Farmers; New Zealand Dairy Board, Dexcel, An Economic Survey of Factory Supply Dairy Farms in New Zealand, diverses années; et nos calculs.

Cette rentabilité accrue permet une expansion de la production laitière en moyenne sur chacune des fermes (cf. Figure 5.19). Le nombre moyen de vaches par ferme est en croissance de même que la production totale de matière grasse. Cependant, la croissance de la production n'est pas obtenue par une amélioration sensible des rendements laitiers par vache, ceux-ci n'augmentant qu'à un faible rythme en longue période (cf. Figure 5.20). Il y a tout de même des gains de productivité apparents au niveau de l'utilisation du sol, la production de matière grasse à l'hectare affichant une croissance marquée de plus de 65 % de 1975 à 1989. Après s'être maintenu à un certain plateau au début des années 1990, ce critère de productivité affiche une amélioration de 40 % entre 1993 et 2003.

En résumé, la production laitière a été favorisée par un prix à la ferme généralement à la hausse sur l'ensemble de la période, ce qui a entraîné aussi à la hausse le revenu agricole familial. Par conséquent, la révision de la politique agricole semble avoir eu peu d'effet sur ce secteur. Aucune stratégie d'adaptation particulière n'a été mise en oeuvre par les producteurs laitiers si ce n'est une expansion continue de la production et une relative intensification de l'utilisation du sol. Une analyse sommaire de l'évolution des dépenses des fermes laitières ne montre aucun ajustement majeur au niveau de l'importance relative des divers postes de dépenses.

5.4 L'ÉVOLUTION DES REVENUS AGRICOLES PAR RAPPORT AU REVENU MOYEN DANS L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE

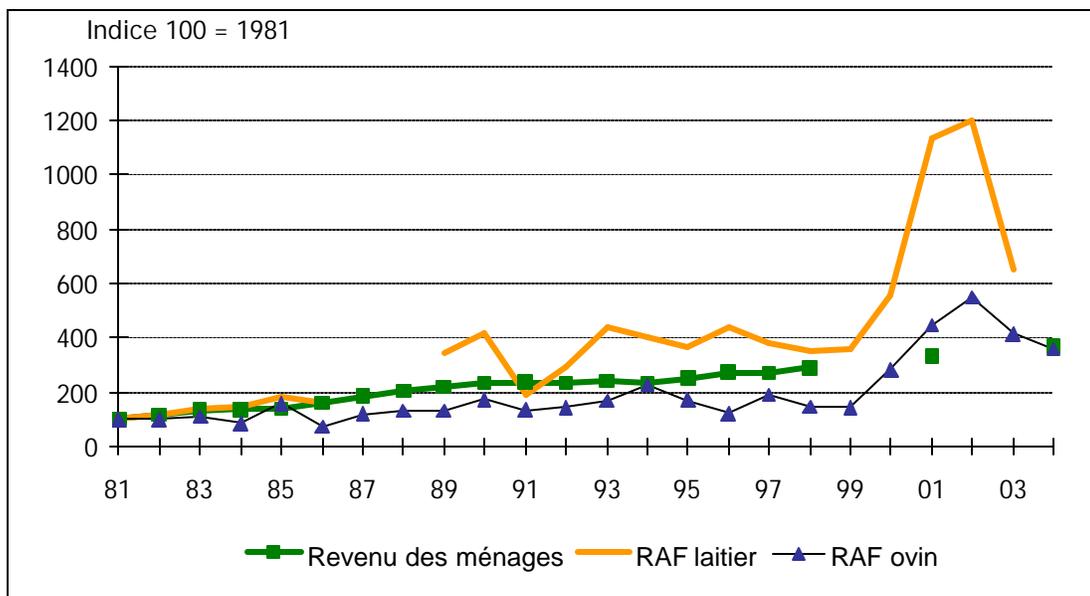
L'analyse de l'évolution des revenus dans les secteurs ovins et laitiers montre deux réalités bien différentes. De toute évidence, le secteur laitier a bénéficié d'une situation relativement favorable permettant une croissance du revenu agricole familial en termes réels depuis 1981 (cf. Figure 5.18). À l'inverse, le revenu agricole a été à la baisse en longue période pour le secteur ovin, à l'exception d'une nette embellie depuis 2000 (cf. Figure 5.6).

Mais pour compléter cette analyse de l'évolution des revenus, il faut aussi examiner l'évolution des revenus familiaux dans l'ensemble de l'économie néo-zélandaise. En effet, ce n'est pas seulement le secteur agricole qui a été affecté par la réforme de la politique économique gouvernementale et par les crises économiques du début des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Par conséquent, malgré une certaine détérioration, l'évolution du revenu agricole pourrait être relativement favorable lorsque comparée au reste de l'économie.

Apparemment, ce n'est pas le cas du secteur ovin puisque le revenu agricole familial s'y est nettement détérioré à compter de 1986 par rapport au revenu moyen des ménages (cf. Figure 5.21). Et cette situation a perduré pour une vingtaine d'années. Quant au secteur laitier, il affiche une performance supérieure à celle de l'ensemble de l'économie. Depuis 1981, le RAF laitier a évolué de façon relativement favorable comparé au revenu moyen

des ménages. La croissance observée de la production laitière tout au long de la période d'observation n'est sans doute pas étrangère à ce résultat.

Figure 5.21
Évolution du revenu moyen des ménages dans l'ensemble de l'économie,
du RAF sur les fermes ovines et du RAF sur les fermes laitières,
Nouvelle-Zélande, 1981 à 2004

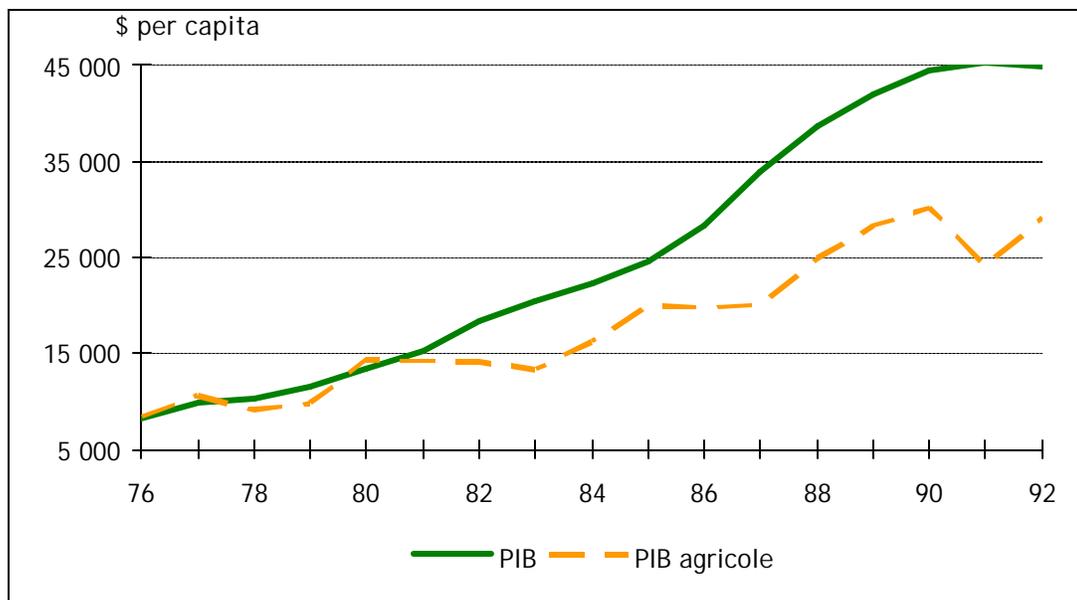


Source : Department of Statistics, Cat 04.001; NZ Meat and Wool Boards' Economic Service, Sheep and Beef Farm Survey, diverses années; Livestock Improvement Corporation Limited, 1993 Economic Survey of Factory Supply Dairy Farmers; New Zealand Dairy Board, Dexcel, An Economic Survey of Factory Supply Dairy Farms in New Zealand; et nos calculs.

Pour les autres secteurs de production, nous ne disposons pas de données d'enquêtes sur l'évolution des revenus, comme dans les secteurs ovin et laitier. Nous savons tout de même que pour l'ensemble du secteur agricole, comme nous l'avons vu en début de chapitre, les termes de l'échange se sont détériorés depuis 1981. Cependant, cette mesure ne permet pas d'établir de comparaison de l'évolution des revenus agricoles avec ceux du reste de l'économie. La Figure 5.22 s'intéresse à cette comparaison en mettant en parallèle le PIB par personne active et le PIB agricole par personne employée en agriculture en dollars courants. Il s'agit là d'une mesure indirecte et incomplète³¹ de l'évolution des revenus, mais elle donne tout de même quelques indications sur le sens de cette évolution.

³¹ Après 1992, la présentation des données sur la main-d'œuvre employée par secteur d'activités ne permet plus d'isoler la main-d'œuvre agricole.

Figure 5.22
Évolution du PIB par personne active et du PIB agricole
par personne employée dans le secteur agricole,
Nouvelle-Zélande, 1976 à 1992



Source : Departement of Statistics, PCInfos; Fairweather 1992, données non publiées; et nos calculs.

On constate tout de même que le PIB agricole per capita était en 1976 pratiquement au même niveau que le PIB total par personne active. Il aura fallu attendre 1981, avec le début de la détérioration des termes de l'échange dans le secteur agricole, pour voir le PIB agricole évoluer défavorablement par rapport au PIB total, toujours sur une base par personne active. L'écart entre les deux données s'est agrandi de 1985 à 1987, au plus fort de la période de révision de la politique économique générale et de la politique agricole. Sur cette base, la situation économique de l'ensemble du secteur agricole semble donc, à tout le moins jusqu'au début des années 1990, s'être relativement détériorée par rapport au reste de l'économie.

5.5 CONCLUSION

L'analyse menée dans ce chapitre montre qu'il y a eu détérioration des termes de l'échange pour le secteur agricole. Le secteur ovin a été particulièrement affecté par l'abolition du soutien des prix en 1986 et par la baisse des prix à la production qui en a résulté. Cependant, ce secteur était déjà engagé dès le début des années soixante-dix dans une évolution négative des revenus à la ferme et l'année 1986 n'a fait que poursuivre et accentuer quelque peu cette tendance. Par contre, le secteur laitier a bénéficié d'un certain rétablissement des prix des produits laitiers sur les marchés internationaux. Les

revenus en termes réels y ont été en moyenne supérieurs depuis 1989 à ceux obtenus durant la période 1981 à 1986.

Pour revenir au secteur ovin, le plus affecté par la réforme de la politique agricole, les résultats détaillés d'enquêtes montrent que les producteurs ont mis en oeuvre une stratégie pour contrer la diminution de leur revenu. Sur la ferme tout d'abord, des actions ont été entreprises pour augmenter la productivité, diversifier vers la production bovine et contrôler les dépenses. Le recours à des sources de fonds externes à la ferme a aussi été important pour permettre de maintenir le niveau de vie de la famille. Cette stratégie d'adaptation combinée avec une certaine amélioration des prix à l'exportation a permis aux producteurs ovins de stabiliser leur niveau de revenu depuis 1987, malgré l'abolition complète de toute forme de soutien des prix ou des revenus.

Quant au secteur laitier, l'analyse des résultats d'enquête ne permet de déceler aucune stratégie particulière, si ce n'est une croissance continue du nombre de vaches et du niveau de production par ferme. Cette croissance s'effectue en réponse à une évolution des prix des produits laitiers et des revenus agricoles relativement favorables.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

L'objectif de cette recherche était d'analyser les effets sur le secteur de production agricole de la réforme de la politique agricole néo-zélandaise entreprise en 1985. Nous avons situé cette analyse dans un questionnement plus global sur la spécificité du secteur agricole généralement à la base de l'élaboration de la politique agricole dans les pays développés. Avant de présenter le sommaire de notre recherche et la discussion de nos résultats au regard de ce questionnement, il nous faut situer les limites de notre analyse.

6.1 LES LIMITES DE LA RECHERCHE

Une première limite de notre recherche est que la méthodologie choisie ne permet pas de conclure formellement sur l'effet de la révision de la politique agricole. Nous avons plutôt privilégié une approche qui rassemble un maximum d'indicateurs de longue période et analysé simplement si les tendances observées étaient modifiées ou non suite à la révision de la politique agricole. Mais trop d'éléments entrent en ligne de compte dans le cas du secteur agricole néo-zélandais pour que l'on puisse établir un lien formel de cause à effet entre la révision de la politique agricole et les changements structurels ou les résultats économiques du secteur. Notamment les conditions économiques générales internes et externes à la Nouvelle-Zélande ont un impact majeur sur le secteur agricole: taux de change, taux d'intérêt, niveau d'inflation, prix sur les marchés internationaux. Cela dit, la somme des indicateurs partiels que nous avons rassemblés illustre tout de même le sens et l'ampleur des effets, ou l'absence d'effets dans certains cas, de la révision de la politique agricole.

À un autre niveau, il faut noter que nous avons axé notre analyse sur les mesures les plus facilement quantifiables telles les données structurelles et de revenus. Cependant, ce faisant, notre recherche néglige les effets qui ont pu se manifester au niveau des familles agricoles subissant une période de stress intense. De même, nous n'avons pas quantifié les retombées sociales et économiques subies par les communautés rurales suite à la révision de la politique agricole. Notamment, Walker et Bell soulignent que l'industrie des services a été fortement affectée par la diminution des achats d'intrants par les agriculteurs, provoquant une restructuration majeure de cette industrie. Ce processus a contribué à réduire encore davantage l'activité économique de plusieurs communautés rurales (*Walker et Bell 1994, p. 30*). Malgré ces considérations, notre recherche est tout de même riche d'enseignements, à notre sens, sur les changements structurels et économiques qui ont pris place au cours des vingt dernières années dans le secteur agricole néo-zélandais, mais elle ne prétend donc pas à plus.

Finalement, on peut se demander quel enseignement pour les autres pays développés peut-on tirer de l'analyse du cas néo-zélandais. À ce sujet, Cloke soulignait que:

«L'information ici pourrait être pertinente pour comparer le cas de la Nouvelle-Zélande avec le contexte d'économie politique de l'agriculture ailleurs dans le monde développé. Divers aspects spécifiques au cas néo-zélandais rendent certainement une telle comparaison très difficile. Par exemple, l'État en Nouvelle-Zélande est extrêmement centralisé et la classe politique est très petite, en lien direct avec la taille de la société (...) Néanmoins, une étude du cas néo-zélandais illustre à tout le moins le type de conditions d'élaboration des politiques dans lequel la déréglementation du secteur agricole a été englobée» (Cloke 1989, p. 35).

C'est bien dans le contexte limité du processus de formulation des politiques économiques que Cloke situe son commentaire. En ce qui concerne les effets obtenus sur le secteur de production suite à la révision de la politique agricole en Nouvelle-Zélande, il ne faut pas croire qu'ils sont reproductibles intégralement dans un autre contexte national. L'environnement économique et politique de la Nouvelle-Zélande est suffisamment spécifique pour invalider une généralisation, de même que le secteur agricole y possède certaines caractéristiques qui lui sont propres, comme nous le verrons plus loin. Cette limite ne signifie pas qu'il n'y ait aucune leçon à tirer pour les autres pays de recherches portant sur le cas néo-zélandais. Nous voulons plutôt souligner ici que de telles extrapolations doivent être faites avec précaution.

6.2 SOMMAIRE

En Nouvelle-Zélande, la crise économique a entraîné une réforme de l'intervention gouvernementale dans l'ensemble de l'économie. À la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, tous les indicateurs macro-économiques étaient convergents pour démontrer la piètre performance de l'économie néo-zélandaise. Le déficit annuel et donc la dette publique étaient croissants. La balance des paiements se détériorait rapidement. Le plein-emploi n'était plus garanti et le chômage devenait un problème d'importance. Finalement, le taux d'inflation était élevé. Des réformes économiques majeures ont alors été mises en œuvre à compter de 1984. Vu son importance historique dans le développement économique du pays, le secteur agricole néo-zélandais s'est trouvé au centre des réformes, d'autant plus que les dépenses de soutien gouvernementales accordées à ce secteur étaient en croissance rapide.

Le secteur agricole, et en particulier le secteur ovin qui était le plus largement soutenu, a été frappé très durement par les changements apportés à la politique économique générale et par la révision de la politique agricole. Les programmes de développement des

investissements, de stabilisation et de soutien des revenus, et de subventions aux intrants ont tous été rapidement démantelés. Les dépenses du Ministry of Agriculture and Fisheries (MAF) qui avaient été maintenues en général à plus de 6 % du produit agricole brut entre 1972 et 1985 ont été drastiquement réduites. À compter de 1990, elles sont revenues à un niveau équivalent à celui des années soixante, soit à 2 % du produit agricole brut.

Pour aider les producteurs et productrices agricoles à traverser les conditions économiques défavorables et à s'adapter au nouvel environnement en matière de politique agricole, le gouvernement a mis en place des programmes de transition. Ces programmes avaient pour objectif d'alléger le fardeau de la dette du secteur agricole, une partie de celle-ci étant tout simplement rayée. Cela a permis, semble-t-il, que la sortie du secteur agricole pour cause de difficultés économiques soit moins importante qu'initialement anticipée.

En fait, dans les années quatre-vingt-dix, la politique agricole a été réduite pour l'essentiel aux programmes de Recherche, Service Conseil, Santé Animale et Inspection. Ces programmes ont pour la plupart été soumis à une politique de recouvrement des coûts auprès des usagers. Également, reste en vigueur le pouvoir des Marketing Boards d'intervenir sur les marchés extérieurs en leur conférant un rôle central à l'exportation de certains produits agricoles. Ce pouvoir d'intervention des Marketing Boards a été maintenu malgré la vaste déréglementation entreprise dans l'ensemble de l'économie. Ainsi, le secteur agricole néo-zélandais n'a pas été entièrement déréglementé dans un premier temps. Le remplacement des Marketing Boards par des entreprises privées s'est fait tardivement, au tournant des années 2000 soit 15 ans après la réforme de la politique agricole. En fait, les autorités gouvernementales néo-zélandaises semblent avoir bien pris soin de laisser la concentration de la transformation pleinement s'opérer afin de pouvoir maintenir, dans un environnement maintenant déréglementé, le pouvoir de marché d'une entreprise unique, maintenant privée plutôt que commerciale d'État, sur le marché international.

Par ailleurs, il faut noter que la période où les paiements de transfert au secteur agricole ont été élevés est relativement courte dans l'histoire du développement agricole de la Nouvelle-Zélande, soit environ une dizaine d'années à partir du milieu des années soixante-dix. C'est bien plus en ce sens que l'expérience néo-zélandaise en matière d'intervention gouvernementale dans le secteur agricole apparaît unique parmi les pays développés.

Au niveau structurel, la révision de la politique agricole n'a pas conduit à des bouleversements majeurs. L'abolition des paiements de transfert ne semble pas avoir modifié appréciablement les tendances structurelles qui se manifestaient déjà. Le nombre total de fermes a été en croissance de 1970 à 1990. Ce n'est qu'à partir de 1990 que le nombre de fermes a commencé à décroître mais depuis 1993, de nouvelles méthodes de collecte des données empêchent de pouvoir conclure à ce sujet. Cette croissance du nombre de fermes sur une si longue période semble due pour l'essentiel à deux phénomènes. Premièrement, l'importance grandissante de la production horticole qui s'exerce sur de plus petites unités de production que l'agriculture pastorale traditionnelle est certainement en cause. Deuxièmement, l'augmentation du nombre de fermes non

commerciales de type «lifestyle block» (gentleman farmers) est un phénomène d'importance.

Cependant, le secteur ovin a été quant à lui en décroissance dès 1982. Le cheptel ovin a alors atteint un sommet et a par la suite décliné jusqu'en 2001. Ce déclin s'est accéléré à la fin de la décennie quatre-vingts, en décalage de quelques années avec les coupures drastiques des paiements de transfert au secteur. Cette situation semble avoir conduit à une croissance des autres secteurs de l'agriculture pastorale traditionnelle, soit les productions bovine et laitière. La diversification du secteur agricole néo-zélandais, déjà entreprise dans les années soixante-dix, s'est aussi poursuivie dans les secteurs horticoles et dans la production de cerfs.

Les résultats au niveau de la production agricole totale sont également mitigés. Dans les années qui ont suivi la révision de la politique agricole, la valeur de la production en termes réels est retombée au niveau des années soixante. Par contre, cette baisse de valeur de la production dépend plus de l'évolution des prix des produits que d'une baisse marquée des volumes totaux produits. En effet, la production ovine a été à la baisse, mais cette baisse est compensée en partie par la croissance des secteurs bovin et laitier. Au niveau du prix des produits agricoles, il est évident que la fin des programmes de soutien des prix n'a pu que conduire à une baisse marquée du prix à la production de la viande ovine, secteur le plus subventionné. La baisse des prix alors observée en 1986 n'a pu être recouverte sur les marchés internationaux qu'avec un délai d'environ cinq ans.

Quant à la valeur des exportations, elles ont diminué en termes réels en 1986 et se sont maintenues sensiblement au même niveau pour les 15 années suivantes. Cette diminution relève plus d'une détérioration des prix à l'exportation que d'une diminution marquée des volumes exportés. Cependant, alors que les volumes exportés de l'agriculture pastorale avaient été en croissance en longue période, ils ont plafonné dans les années qui ont suivi la réforme de la politique agricole. L'augmentation des volumes produits par les secteurs laitier et bovin a donc permis de combler le déclin de la production ovine mais pas au point de permettre une reprise immédiate de la croissance des exportations. Cette reprise de la croissance des exportations s'est tout de même faite à compter du début des années 1990.

Mais il faut insister encore une fois sur l'élément essentiel de l'analyse de l'évolution structurelle du secteur agricole néo-zélandais. Suite à la révision de la politique agricole en 1985, les tendances structurelles observées à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts n'ont pas été significativement modifiées. Seul le déclin du secteur ovin s'est accéléré avec un décalage de quelques années, ce qui a amplifié quelque peu la croissance du secteur bovin.

En ce qui concerne l'évolution des revenus agricoles, là encore l'analyse sur une longue période montre que les principales tendances étaient à l'œuvre avant même la révision de la politique agricole. Les termes de l'échange pour le secteur agricole dans son ensemble ont commencé à se détériorer au début des années quatre-vingts. Cependant, l'indice des

prix agricoles à la production a affiché une baisse marquée en 1986, ce qui a accentué la détérioration des termes de l'échange. Il est à noter que dans les secteurs bovin, laitier et fruitier, l'évolution des prix à la production en Nouvelle-Zélande suit assez étroitement les fluctuations des prix sur les marchés internationaux. Par contre dans le secteur ovin, l'abolition des programmes de soutien des prix a fait sentir tout son effet en 1986. Le prix à la production était alors fortement à la baisse même si le prix sur le principal marché d'exportation était à la hausse. Depuis, le marché international est devenu, comme dans les autres secteurs, le principal agent de formation du prix domestique à la production.

L'analyse des résultats économiques et financiers des fermes ovines montre que, dans un premier temps, le revenu agricole familial (RAF) a été affecté fortement à la baisse en 1986. Cependant, cette baisse du RAF en termes réels se situait dans une tendance de longue période qui avait pris naissance au milieu de la décennie soixante-dix alors même que les paiements de transfert au secteur étaient croissants. Ainsi, vu dans cette perspective, l'année 1986 ne fait qu'accentuer quelque peu la baisse des revenus déjà amorcée de longue date.

Par la suite, les producteurs et productrices ovins ont adopté une stratégie globale pour s'adapter à l'environnement économique changeant, stratégie qui a contribué à bloquer la chute de leurs revenus. La productivité à la ferme a augmenté au niveau de l'utilisation des fertilisants, à court terme, et de la main-d'œuvre, à long terme. La part des revenus provenant de la production bovine s'est accrue au détriment de la production ovine. Au niveau des dépenses, il semble bien que tout ce qui pouvait être coupé l'a effectivement été. En particulier, les dépenses en fertilisants et pour l'entretien et la réparation des actifs ont été durablement diminuées. En fait, seuls les postes frais généraux et intérêts payés ont continué à augmenter, étant hors de contrôle des producteurs à court terme. Au total, un meilleur contrôle de l'ensemble des coûts a conduit à leur diminution en termes réels. Finalement, afin de permettre de maintenir le niveau des retraits du propriétaire, qui fluctuent nettement moins que le RAF, des sources de fonds externes aux opérations agricoles ont été mises à contribution.

Dans le secteur laitier, l'analyse des résultats économiques des fermes montre que la révision de la politique agricole semble avoir eu peu d'effet. En effet, au cours des années, le prix du lait à la production a été généralement à la hausse, entraînant de ce fait le revenu agricole familial aussi à la hausse.

Ainsi, par rapport à l'évolution des revenus dans l'ensemble de l'économie, mesurée par l'évolution du revenu moyen des ménages, le revenu agricole familial obtenu sur les fermes laitières a évolué favorablement depuis 1984. Par contre, le portrait est inverse pour les fermes ovines qui subissent une détérioration de leur niveau de revenus depuis 1986 relativement à l'ensemble de l'économie et ce n'est qu'à partir de 2000 que la situation se rétablit.

6.3 LA SPÉCIFICITÉ DU SECTEUR DE PRODUCTION AGRICOLE REMISE EN QUESTION

L'analyse des effets de la révision de la politique agricole en Nouvelle-Zélande montre que le secteur agricole a pu y maintenir son niveau d'activité économique malgré une réduction massive de l'intervention gouvernementale. Est-ce que cette analyse remet en question la spécificité du secteur agricole propre à tous les pays développés telle que nous l'avons décrite au premier chapitre ? Il s'agit donc ici de reprendre cette question de spécificité et de la discuter dans le cas de la Nouvelle-Zélande à la lumière des résultats que nous avons obtenus dans la présente recherche. Il y a quatre éléments de spécificité du secteur agricole que nous discutons ici: la nature de la demande, l'offre cyclique, la mobilité des actifs et les conditions climatiques.

Premièrement, on admet généralement que la demande pour les produits agroalimentaires est inélastique au prix dans les pays développés. C'est certainement vrai dans le cadre de la demande domestique en Nouvelle-Zélande. Mais ce n'est pas obligatoirement le cas en ce qui concerne la demande pour l'ensemble de la production agricole néo-zélandaise qui est exportée en majeure partie sur les marchés internationaux. De ce fait, aussi bien que pour le producteur individuel qui fait face à une demande parfaitement élastique pour sa seule production³², l'offre de produits agricoles en provenance de Nouvelle-Zélande ne rencontre pas nécessairement des conditions de demande inélastique sur les marchés internationaux.

Quoi qu'il en soit, les organisations de mise en marché des produits agricoles néo-zélandais sur les marchés internationaux, auparavant collectives d'État et maintenant privées, ont les pouvoirs et la volonté de contrer les particularités de la demande. En jouant le rôle d'exportateur unique sur les marchés internationaux de produits laitiers, Fonterra peut ainsi pratiquer un contrôle de l'offre et une discrimination de prix en fonction de la capacité de payer de chacun des marchés visés. Il s'agit bien là d'outils utilisés pour maximiser les recettes obtenues sur des marchés où la demande est inélastique. Zespri Group International utilise les mêmes instruments pour maximiser ses recettes à l'exportation sur le marché du kiwi. Il en va de même dans le secteur de la viande ovine, des consortiums de compagnies s'y partageant les différents marchés dans des actions coordonnées.

Ainsi, malgré un contexte de déréglementation généralisée de l'économie néo-zélandaise, des entreprises ont pu maintenir leur pouvoir de vendeur exclusif ou majeur sur les marchés internationaux. En ce sens, la pratique du monopole à l'exportation encore présente en Nouvelle-Zélande se justifie toujours sur la base de cette caractéristique d'une demande inélastique au prix. Toutefois, cette inélasticité de la demande ne réfère pas ici au marché international pris globalement mais plutôt à chacun des sous-marchés nationaux qui le constituent.

³² Dans un contexte de concurrence où il y a un grand nombre de producteurs tous relativement petits par rapport à la taille du marché, c'est bien l'offre agrégée de tous les producteurs qui rencontre une demande inélastique, et non l'offre individuelle d'un seul.

La deuxième caractéristique reconnue au secteur agricole est que l'offre y est généralement cyclique à court terme mais soutenue à long terme. Les produits agricoles néo-zélandais sont écoulés sur un certain nombre de marchés distincts qui ne se comportent pas tous de la même façon au même moment, ce qui amoindrit le phénomène appréhendé de cycles de prix. Par exemple, dans le secteur ovin, la Nouvelle-Zélande a payé cher sa dépendance marquée envers le seul marché du Royaume-Uni lors de l'entrée de ce pays dans la Communauté économique européenne (CEE)³³. Mais les marchés d'exportation ont maintenant été diversifiés, de telle façon que cette diversité contrebalance l'effet défavorable des prix sur un marché particulier. Dans le secteur laitier, l'évolution des prix sur le marché mondial ne relève pas d'un comportement cyclique mais est plutôt tributaire des politiques laitières nationales des grands pays producteurs que sont l'Union européenne et les États-Unis et, surtout, du niveau de leurs subventions à l'exportation.

En ce qui concerne l'offre soutenue à long terme même en période de difficultés économiques, l'analyse conduit à confirmer que cela a bien été le cas dans le secteur agricole néo-zélandais. Cependant, cette affirmation n'est pas véridique dans le cas de chacune des productions mais plutôt pour l'ensemble du secteur agricole. En fait, la production ovine a été en forte décroissance mais d'autres secteurs de production, entre autres laitier, bovin, et fruits et légumes s'y sont substitués. Ainsi depuis 1986, malgré l'abolition des paiements de transfert et les conditions économiques parfois difficiles, les exportations agricoles en volume n'ont pas diminué.

Une mobilité réduite des ressources engagées en agriculture représente la troisième caractéristique du secteur agricole. C'est à ce niveau que notre analyse du cas de la Nouvelle-Zélande semble la plus riche d'enseignements. La mobilité des ressources vers l'extérieur du secteur agricole a été effectivement réduite. On l'a vu, malgré des conditions économiques particulièrement difficiles dans le secteur ovin, la sortie du secteur agricole a été moindre qu'anticipée lors de l'enclenchement du processus de révision de la politique agricole. Cela dit, nombre d'exploitations ovines (les seules pour lesquelles nous disposons des données pertinentes) ont eu recours à des sources de fonds externes. En particulier les revenus non-agricoles ont augmenté appréciablement ce qui implique une relative mobilité d'une partie des ressources humaines des familles agricoles. Cependant, ce processus est bien différent de l'exode pur et simple de cette ressource hors du secteur.

Par contre, et cela explique probablement ce qui précède, le secteur agricole a démontré une grande capacité d'ajustement interne. La mobilité des ressources d'un secteur de production à l'autre a pleinement joué. Il est vrai que cette reconversion des ressources a pu être facilitée par le fait que les productions ovine et bovine utilisent sensiblement la même combinaison de ressources. Le passage de l'une à l'autre ne nécessite donc pas d'investissements importants, autres que la liquidation et la reconstruction du cheptel bien

³³ Maintenant l'Union européenne.

entendu. Par la suite, c'est vers la production laitière que l'agriculture pastorale s'est davantage orientée. Mais cela n'explique pas tout, la diversification s'étant aussi faite vers des productions non traditionnelles : cerf, chèvre angora (sans succès dans ce cas), horticulture. De plus, le processus de production a été adapté dans une optique d'augmentation de la productivité et de contrôle et réduction des coûts de production. En ce sens, l'organisation familiale de production a encore une fois démontré sa capacité de résistance et surtout d'adaptation à une détérioration des conditions de rémunération de ses ressources.

En quatrième lieu, l'exposition du secteur agricole aux conditions climatiques est une dernière caractéristique d'importance. Le secteur agricole néo-zélandais ne fait pas exception en la matière. Il est à noter cependant qu'à ce niveau, le gouvernement est intervenu par des programmes ad hoc mais d'ampleur budgétaire très restreinte.

La combinaison des caractéristiques que nous venons de discuter dans un seul et même secteur justifie ailleurs l'instauration et le maintien des politiques agricoles de stabilisation et de soutien des prix et des revenus. Or, ces politiques, comme nous l'avons vu, ont été abolies en Nouvelle-Zélande et les effets à moyen terme sur le secteur de production ne semblent pas avoir été catastrophiques. Pourtant, le secteur agricole néo-zélandais subit, si l'on peut dire, lui aussi l'effet déstabilisateur de ces caractéristiques, même si elles n'y agissent pas nécessairement avec la même acuité que dans d'autres pays développés. En ce cas, qu'est-ce qui est donc spécifique à la Nouvelle-Zélande et que l'on ne retrouve pas dans les autres pays développés et qui pourrait expliquer le fait que l'intervention de l'État ne soit pas nécessaire?

Tout d'abord, les conditions historiques peuvent y être différentes. Dans un pays où l'agriculture a été pendant longtemps et jusqu'à relativement récemment le moteur de l'économie et des exportations, les questions d'occupation du territoire et de sécurité alimentaire n'avaient aucune importance. Un pays insulaire situé à plus de 2000 kilomètres de son plus proche voisin n'a pas de question géopolitique à régler qui relèverait de l'occupation du territoire. Également un pays qui exporte environ 95 % de ses produits laitiers, 95 % de sa viande ovine et 80 % de ses kiwis ne se pose pas de question sur sa sécurité alimentaire. Cela dit, l'importance de l'emploi agricole et le rôle essentiel de ce secteur dans la balance des paiements du pays avaient certes joué un rôle dans la croissance des dépenses de soutien au secteur à compter du milieu des années soixante-dix, comme dans les autres pays développés. Mais l'environnement économique et politique des années 1984 et 1985 a permis de balayer ces considérations historiques qui n'avaient de toute façon été prises en compte que depuis peu. En effet, nous l'avons vu, ce n'est que sur une courte période que le soutien au secteur agricole a été élevé. Il s'agit là tout de même d'une première spécifique de la Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays développés, les conditions historiques qui ont conduit ailleurs à une intervention financière permanente de l'État dans le secteur agricole n'ont pas ici joué de la même façon.

Mais ce qui explique encore plus fondamentalement la spécificité de la Nouvelle-Zélande est la capacité du mode de production en agriculture pastorale à se suffire du seul prix mondial pour assurer un niveau de vie jugé adéquat à la population agricole. Dans le secteur laitier par exemple, les prix à la production en Nouvelle-Zélande sont plus de deux fois inférieurs à ceux des pays de l'Hémisphère Nord. Ce niveau de prix a été suffisant pour encourager les producteurs laitiers néo-zélandais à augmenter leur production tout au long de la période d'observation. Dans le secteur ovin, l'abolition des paiements de transfert a certes conduit à une importante liquidation du cheptel et à une ré-allocation majeure des ressources. Mais les producteurs restant en production ovine ont réussi à stabiliser le niveau de leurs revenus en termes réels depuis 1987. Nous n'avons pas effectué d'analyse comparée internationale des coûts de production qui inclurait la Nouvelle-Zélande. Il est plus que probable qu'une telle étude illustrerait la capacité compétitive du secteur agricole néo-zélandais et expliquerait sa présence marquée sur les marchés internationaux malgré son éloignement des marchés.

Finalement, les particularités du secteur agricole justifient-elles une intervention spécifique de l'État ? En Nouvelle-Zélande, il semble que non. Le cas de la Nouvelle-Zélande est en lui-même suffisamment particulier pour que nous n'essayions pas de le généraliser directement à l'économie agricole des autres pays développés. Cependant, la grande capacité d'adaptation de l'organisation familiale de production aux conditions économiques changeantes a encore une fois été démontrée par l'analyse du cas néo-zélandais. C'est probablement à ce niveau que quelques analogies peuvent être établies avec la situation du secteur agricole dans les autres pays développés. Ainsi, trois éléments de la présente recherche méritent d'être rappelés. Tout d'abord, la mobilité des ressources vers l'extérieur du secteur agricole s'est avérée relativement réduite dans le cas de la Nouvelle-Zélande. Deuxièmement, les producteurs et productrices agricoles ont su s'adapter rapidement et efficacement au nouvel environnement économique en modifiant l'utilisation de leurs ressources de façon à bloquer la chute de leur revenu et à maintenir leur niveau de vie. Enfin, les tendances lourdes qui se manifestaient déjà au niveau de l'évolution des structures de production et des revenus agricoles n'ont pas été drastiquement modifiées et ce, malgré l'ampleur de la réforme des politiques et de la crise économique subies par le secteur.

6.4 QUELS ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ANALYSE DU CAS NÉO-ZÉLANDAIS ?

L'analyse de l'évolution de l'agriculture néo-zélandaise dans le contexte particulier de l'abolition du soutien de l'État au secteur pourrait conduire à en tirer quelques enseignements, sans pour autant en faire des généralisations, quant au questionnement qui se pose sur la réforme des politiques agricoles dans les autres pays développés et notamment au Canada. Ces enseignements relèvent de deux problématiques distinctes : la première s'intéresse à la forte capacité d'adaptation de l'agriculture familiale et la deuxième aux impacts de l'abolition des Marketing Boards.

Ainsi, malgré un chambardement majeur de l'environnement économique et institutionnel dans lequel elle évolue, l'agriculture néo-zélandaise ne semble pas avoir subi de transformations radicales. De tels résultats relèvent-ils seulement de la spécificité du secteur agricole néo-zélandais par rapport aux autres pays développés ou également des caractéristiques mêmes de l'organisation familiale de production, caractéristiques qui ne sont pas spécifiques à la Nouvelle-Zélande? En fait, probablement d'une combinaison de ces deux éléments. Même si les producteurs agricoles néo-zélandais ont démontré une capacité de résistance à une situation économique détériorée et ont su développer des stratégies d'adaptation pour assurer leur survie, il faut souligner que ces stratégies s'appuient avant tout sur la possibilité, grâce à des conditions agro-climatiques particulières, de produire de façon rentable et durable sur la base de la seule rémunération obtenue de la vente des produits agricoles sur le marché mondial. Et même plus, malgré l'action des autres pays développés, parfois destructrice quant au niveau des prix sur le marché mondial (notamment les soutiens à l'exportation de l'Union européenne et des États-Unis), les producteurs laitiers néo-zélandais ont démontré leur capacité à développer la production laitière dans ce contexte de prix de marché déprimés.

Également, la compétitivité de l'agriculture néo-zélandaise se fonde sur un pays à l'habitat dispersé et peu densément peuplé où donc la faible pression foncière autorise le maintien de ce mode de production agricole extensive. Cette situation fait même dire à Sneessens que, par le contrôle de l'immigration,

« en limitant l'accès à de larges espaces sous-exploités, constituant le patrimoine de l'humanité, les pays neufs offrent à leurs agriculteurs, à travers le facteur foncier qu'ils utilisent, une protection bien plus conséquente que celle dont bénéficient les agriculteurs européens à travers le prix des produits qu'ils réalisent. » (Sneessens 1983, p. 282)³⁴

Cela dit, en termes d'enseignements, il est loin d'être évident que les agricultures des autres pays développés, à part peut-être celle de l'Australie, puissent arriver à produire de façon rentable à de tels niveaux de prix. Notamment, une agriculture nordique comme l'est l'agriculture canadienne ne pourra fort probablement jamais bénéficier de conditions de production telles qu'elle soit à même de concurrencer non seulement les agricultures concurrentes (celle de la Nouvelle-Zélande ou de pays émergents tels le Brésil) mais aussi les trésors publics de l'Union européenne ou des États-Unis qui ne lésinent pas sur le soutien accordé à leur agriculture.

Quant au démantèlement des Marketing Boards en Nouvelle-Zélande, il ne semble pas y avoir eu d'effet global perceptible sur le secteur agricole. Faut-il y voir un enseignement possible quant à l'avenir de cette forme de mise en marché encore utilisée dans d'autres pays et notamment au Canada ? Pour aborder cette question, il importe de distinguer les

³⁴ La perspective ouverte ici par Sneessens déborde largement le cadre de la présente étude. La notion de « patrimoine de l'humanité » qui serait à partager par une certaine égalisation de la densité de la population au moyen de l'immigration mériterait une discussion approfondie.

Marketing Boards néo-zélandais qui étaient tournés vers l'approvisionnement du marché intérieur, qui ont été carrément abolis, de ceux qui étaient destinés à la vente sur les marchés d'exportation, qui ont été transformés en coopératives ou compagnies privées.

Si il n'y a pas eu d'effet global perceptible de l'abolition des Marketing Boards du lait de consommation, des œufs et du blé de consommation humaine, c'est tout simplement que ces secteurs de production ne comptaient que pour très peu dans le total de l'activité agricole néo-zélandaise; le marché intérieur y est relativement petit. Si l'équivalent de 90 % de la production laitière néo-zélandaise était alors exportée, cela laisse très peu d'importance à la production de lait de consommation pour le marché national. En conséquence, un choc important subi par le secteur du lait de consommation ne peut avoir de répercussions au point tel d'influencer les statistiques globales du secteur agricole. Par contre, des impacts sérieux ont pu se faire sentir au niveau micro-économique, notamment pour les producteurs ayant subi des baisses de prix à la production et éventuellement la perte d'un marché exclusif.

Mais ce qui est le plus frappant dans l'expérience néo-zélandaise en la matière est un impact, probablement imprévu, sur l'évolution des prix à la consommation. En effet, nous avons montré dans une précédente étude que, parmi un groupe de pays laitiers³⁵, c'est en Nouvelle-Zélande que les prix à la consommation des produits laitiers ont le plus augmenté entre 1981 et 2002 (Gouin 2004, p. 60). Et non seulement les prix à la consommation y ont augmenté plus que partout ailleurs, mais c'est pour le lait de consommation que la hausse est la plus drastique, puisqu'il atteint en 2002 plus de quatre fois son niveau de 1981. La déréglementation qui a été progressivement mise en œuvre dans ce secteur en Nouvelle-Zélande entre 1985 et 1993, et qui est totale depuis, ne semble pas, à première vue, avoir bénéficié au consommateur en ce qui concerne le niveau des prix. Or, la déréglementation n'a pas non plus dans ce secteur profité aux producteurs laitiers néo-zélandais qui ont plutôt perdu le pouvoir de marché qu'ils détenaient grâce aux mécanismes de régulation qui géraient le prix à la production pour leurs livraisons de lait de consommation. De tels résultats laissent perplexes quant aux enseignements à en tirer pour la définition des outils d'intervention sur les marchés agricoles dans d'autres pays.

Comme nous l'avons vu précédemment, le démantèlement des Marketing Boards tournés vers l'exportation relève d'une toute autre logique. Dans ce cas, les autorités gouvernementales néo-zélandaises ont fait preuve d'un pragmatisme quelque peu surprenant en regard du discours dominant quant à l'ouverture des marchés. En fait, ces Marketing Boards n'ont pas été abolis comme ceux qui étaient destinés à l'approvisionnement du marché domestique, ils ont été remplacés. Et ils ne l'ont été que quand il est apparu possible de le faire par une forme d'organisation privée qui puisse dans les faits conserver l'essentiel de leurs fonctions commerciales et notamment celle d'exportateur exclusif ou quasi exclusif des produits agricoles visés. Encore une fois, la situation géographique particulière de la Nouvelle-Zélande contribue à faciliter un contrôle effectif du commerce transfrontalier. La Nouvelle-Zélande est située à plus de

³⁵ Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Australie.

2000 kilomètres de son plus proche voisin d'importance, l'Australie. En fait d'enseignements à tirer dans ce cas pour les autres pays, on pourrait noter que ce n'est pas tant la structure juridique d'une entreprise commerciale qui importe que la capacité de continuer à exercer les mêmes fonctions commerciales avec le même caractère coercitif malgré un changement de la nature juridique de l'organisme de contrôle.

BIBLIOGRAPHIE

- Attwood E.A. (1984). *Some Aspects of The Farm Income Situation in New Zealand*. Discussion Paper no. 85, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 35 p.
- Cloke P. (1989). State Deregulation and New Zealand's Agricultural Sector. In *Sociologia Ruralis*, Revue de la Société européenne de sociologie rurale, Vol. 29, pp. 34-48.
- Cochrane W.W. (1958). *Farm Prices. Myth and Reality*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 189 p.
- Coopers & Lybrand associates (1988). *Report on Kiwifruit Marketing, Final Report*. New Zealand Kiwifruit Authority, Auckland.
- Crocombe G.T., Enright M.J. et Porter M.E. (1991). *Upgrading New Zealand's Competitive Advantage*. Oxford University Press, Auckland, 235 p.
- Dalziel P. et Lattimore R. (1991). *A Briefing on the New Zealand Macroeconomy 1960-1990*. Oxford University Press, Auckland, 61 p.
- Fairweather J. (1992). *Agrarian Restructuring in New Zealand*. Research Report no. 213, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 62 p.
- Fairweather J. (1994). *Social Organisation of Large Herd Dairy Farms in New Zealand*. Research Report no. 222, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 32 p.
- Fraser S.A. (1994). *Communication personnelle*. Department of Economics and Marketing, Lincoln University.
- Gibson J., Hillman J., Josling T., Lattimore R. et Stumme D. (1992). Agricultural and Trade Deregulation in New Zealand : Lessons for Europe and the CAP. Conférence présentée à l'European Agricultural Economic Association, Lisbonne 1992, miméo, 40 p. et annexes.
- Gilmour S. (1992). *History of the New Zealand Milk Board*. Research Report no. 216, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 90 p.
- Gouin D.M. (2004). *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval, septembre 2004, 124 p.
- Griffith G.R. et Grundy T.P. (1988). *The Supplementary Minimum Price Scheme: a Retrospective Analysis*. Research Report no. 191, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 54 p.

- Griffith G.R. et Martin S.K. (1988). *Government Livestock Industry Policies : Price Stabilisation and Support*. Discussion Paper no. 116, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 54 p.
- Hathaway D.E. (1963). *Government and Agriculture. Public Policy in a Democratic Society*. MacMillan, New York, 412 p.
- IDC (1985a). *Report on the Town Milk Industry : Draft Report*. Industries Development Commission, Wellington, 56 p.
- IDC (1985b). *Report on the Town Milk Industry* . Industries Development Commission, Wellington, 94 p.
- Johnson R.W.M. (1986). *Livestock and Feed Policy in New Zealand: 1975 to the Present*. Agricultural Policy Discussion Paper no. 8, Centre for Agricultural Policy Studies, Massey University, 55 p.
- Johnson R.W.M. (1989a). *The Agriculture Sector in a Deregulated Economy*. Agricultural Policy Discussion Paper no. 15, Centre for Agricultural Policy Studies, Massey University, 84 p.
- Johnson R.W.M. (1989b). *The Financing of New Zealand Agriculture*. Agricultural Policy Discussion Paper no. 16, Centre for Agricultural Policy Studies, Massey University, 83 p.
- Johnston W. et Sandrey R. (1990). Land Markets and Rural Debt. In *Farming Without Subsidies*. Edited by Sandrey S, et Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 183-209.
- Lattimore R. (1985). *New Zealand Economic Development : A Brief Overview of Unbalanced Industry Growth*. Discussion Paper no. 94, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 39 p.
- Lattimore R. (1987). *Economic Adjustment in New Zealand : a Developed Country Case Study of Policies and Problems*. Research Report no. 189, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 46 p.
- LIDC (1993). *1993 Economic Survey of Factory Supply Dairy Farmers*. Livestock Improvement Corporation Limited, Hamilton, 29 p.
- MAF (1992), (1993) (1994) et (2004). *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture*. Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington.
- Martin S. (1986). *Economic Aspects of Market Segmentation Without Supply Control*. Thèse de doctorat, Lincoln College, Canterbury University, 391 p.
- Moffit R.G. et Sheppard R.L. (1988). *A Review of the Deregulation of the New Zealand Town Milk Industry*. Discussion Paper no. 122, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 36 p.

- Morisset M. et J.P. Revéret (1985). Les quotas individuels dans l'agriculture et la pêche: une analyse critique. In *Agricultures et politiques agricoles: Transformations économiques et sociales au Québec et en France*. Co-édition: l'Harmattan et PUQ, Paris-Montréal, 1990.
- Morriss S.D. (1991). Government Adverse Events Relief Assistance 1986-1991: Impact on Adjustment. In *Papers presented at the Sixteenth Annual Conference of the New Zealand Branch, of the Australian Agricultural Economics Society*. Discussion Paper no. 131, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University.
- Moyle C.J. et Douglas R.O. (1986). *A Guide to the 1986 Rural Policy Measures*. Minister of Agriculture and Fisheries and Minister of Finance, Government Printer, Wellington, 16 p.
- NZDB (1985). *Financial Statements for Year Ended May 1985*. New Zealand Dairy Board, Wellington, 20 p.
- NZDB (diverses années). *Annual Report*. New Zealand Dairy Board, Wellington.
- NZDB (1987). *An Economic Survey of Factory Supply Dairy Farms in New Zealand 1985-86*. New Zealand Dairy Board, Wellington, 31 p.
- NZMA (1992). *Annual Report*. New Zealand Milk Authority, Wellington, 21 p.
- NZMWB (1993). *The New Zealand Sheep and Beef Farm Survey 1991-92*. NZ Meat & Wool Boards' Economic Service, Wellington, 71 p.
- OCDE (1990). *OECD Economic Outlook*. no. 47, june 1990, Paris, 203 p.
- Rayner T. (1990). The Seeds of Change. In *Farming Without Subsidies*. Edited by Sandrey S, et Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 11-24.
- Roche M.M., Johnston T. et Le Heron R.B. (1992). Farmers' Interest Groups and Agricultural Policy in New Zealand during the 1980s. In *Environment and Planning A, International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24 no 12, pp. 1749-1767.
- Ross B.J. et Sheppard R.L. (1990). New Zealand. In *Agricultural Protectionism in the Industrialized World*. Edited by Sanderson F.H., pp. 268-315.
- Sandrey R. (1990). Deregulation: Selected Case Studies. In *Farming Without Subsidies*. Edited by Sandrey S, et Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 115-134.
- Servolin C. (1972). Aspects économiques de l'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste. In *L'Univers politique des paysans de la France contemporaine* Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, no 184, A. Colin, Paris, pp. 41-78.

- Sheppard R.L. et Biggs J.M. (1982). *Supplementary Minimum Prices: a Production Incentive?* Discussion Paper no. 63, Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, 73 p.
- Sheppard R. et Lattimore R. (1993). *New Zealand Agriculture : Pre and Post Reform.* Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, miméo. 36 p.
- Taylor N. (1990). *NZ Rural Trust Information Retrieval project, Report to MAFTech South, Lincoln.* Taylor Baines and Associates, Rangiora, 22 p. et annexes.
- Tyler L. et Lattimore R. (1990). Assistance to Agriculture. In *Farming Without Subsidies.* Edited by Sandrey S, et Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 60-79.
- Walker A. et Bell B. (1994). *Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform Since 1984.* Ministry of Agriculture and Fisheries, MAF Policy Technical Paper 94/5, Wellington, 75 p.
- Wallace R. (1990). The Macroeconomic Environment. In *Farming Without Subsidies.* Edited by Sandrey S, and Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 43-59.
- Wyn G. (1991). *The Dairy Industry : An International Comparison.* Dartmouth, Aldershot, England.
- Yérex D. (1989). *Empire of the Dairy Farmers.* Ampersand Publishing and NZ Dairy Exporter Books, 200 p.
- Zwart A.C. (1993). *Marketing of Dairy Products in New Zealand.* Agribusiness and Economics Research Unit (AERU), Lincoln University, miméo. 10 p.
- Zwart A.C. et Moore W. (1990). Marketing and processing. In *Farming Without Subsidies.* Edited by Sandrey S, et Russel R. MAF & GPBooks, Wellington, pp. 253-272.

