Document généré le 16 mai 2024 10:29

Études internationales

La Nouvelle-Zélande : Vers une nouvelle insertion dans le système alimentaire mondial
New Zealand: Towards Renewed Integration in the World Food System

Brian Easton

Volume 12, numéro 1, 1981

Production et politiques agricoles dans les pays industriels : du dedans au dehors

URI : https://id.erudit.org/iderudit/701155ar
DOI : https://doi.org/10.7202/701155ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Easton, B. (1981). La Nouvelle-Zélande : Vers une nouvelle insertion dans le système alimentaire mondial. *Études internationales*, *12*(1), 31–44. https://doi.org/10.7202/701155ar

Résumé de l'article

Agricultural products are the source of 75 % of 'New Zealand's export eanings. During the 1970 's, the decline in New Zealand's terms of trade (prices of exports of wool, meat and dairy products having risen more slowly than those of manufactured imports), the loss of access to the British market, the rise of protectionism (notably in the EEC of which Great Britain is a member) have posed serious adjustment problems for New Zealand agriculture. However, the "Marshallien entrepreneur" that is the New Zealand farmer, backed up by the State (which centralises control of exports and credit), has risen to the challenge : as a result, production is being diversified and this has facilitated a re-orientation of exports toward countries outside the OECD area. It is the view of the author that such a policy in conformity with the concept of free-trade, permits a more optimistic outlook for the 1980 's.

Tous droits réservés © Études internationales, 1981

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LA NOUVELLE-ZÉLANDE: VERS UNE NOUVELLE INSERTION DANS LE SYSTÈME ALIMENTAIRE MONDIAL*

Brian EASTON**

ABSTRACT — New Zealand: Towards Renewed Integration in the World Food System

Agricultural products are the source of 75 % of New Zealand's export eanings. During the 1970's, the decline in New Zealand's terms of trade (prices of exports of wool, meat and dairy products having risen more slowly than those of manufactured imports), the loss of access to the British market, the rise of protectionism (notably in the EEC of which Great Britain is a member) have posed serious adjustment problems for New Zealand agriculture. However, the "Marshallien entrepreneur" that is the New Zealand farmer, backed up by the State (which centralises control of exports and credit), has risen to the challenge: as a result, production is being diversified and this has facilitated a re-orientation of exports toward countries outside the OECD area. It is the view of the author that such a policy in conformity with the concept of free-trade, permits a more optimistic outlook for the 1980's.

INTRODUCTION

De tous les pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande est le plus dépendant du système alimentaire mondial, 75 % de ses revenus à l'exportation provenant des denrées alimentaires et agricoles. Son rôle s'est développé à partir des années 1880, quand la mise au point des techniques de réfrigération, associée à la politique anglaise de libre importation des produits alimentaires, a déterminé la Nouvelle-Zélande à se spécialiser dans la viande de mouton, le beurre et les fromages pour le marché britannique.

Dans les années 1970, la faible croissance du marché britannique traditionnel et le protectionnisme grandissant de la politique agricole anglaise (y compris la participation à la très protectionniste politique agricole commune de la CEE) ont entraîné une forte diversification de la production alimentaire et des marchés extérieurs de la Nouvelle-Zélande.

Dans les circonstances les plus favorables, cette réorientation des structures de production et d'exportation néo-zélandaises aurait impliqué un effort majeur. Il est difficile de réorienter en une décennie un modèle de production et d'échange développé pendant quatre-vingts ans.

Toutefois, les problèmes économiques de cette restructuration ont été aggravés par les politiques protectionnistes pratiquées sur presque tous les grands marchés potentiels de la Nouvelle-Zélande, tels que la CEE, le Japon et l'Amérique du Nord.

* Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Richard KENNAWAY et aux participants du symposium pour leurs nombreux et utiles commentaires.

** *Maître de conférences - Université de Canterbury (Christchurch), Nouvelle-Zélande.*

Peut-être cette situation vient-elle de l'ambiguïté des produits alimentaires néo-zélandais. D'un côté, on peut les classer dans la catégorie des produits agricoles, comparables aux céréales. De l'autre, on peut les ranger parmi les produits manufacturés, leur valeur étant doublée lorsqu'à la sortie de la ferme, ils sont transformés par les industries agro-alimentaires. Il est vrai que la « ferme » néo-zélandaise peut être assimilée à une usine - non parce qu'elle utilise beaucoup d'inputs industriels, l'essentiel de l'élevage restant extensif et fondé sur le pâturage, mais parce qu'elle est une activité économique hautement organisée, à forte intensité de capital, et utilisant des technologies de pointe.

Si le protectionnisme agro-alimentaire n'est pas un phénomène nouveau propre aux années 1970, la perte de l'accès privilégié au marché britannique a confronté la Nouvelle-Zélande à la réalité de cette politique dans les années 1970.

La première partie de ce rapport décrit la production alimentaire de la Nouvelle-Zélande. L'évolution des structures d'échange des denrées alimentaires au cours des années 1970 est traitée dans la deuxième partie, et le problème du protectionnisme dans la troisième partie.

1 — LA PRODUCTION AGRICOLE EN NOUVELLE-ZÉLANDE[1]

La Nouvelle-Zélande possède environ 14 millions d'ha. de terres cultivables. Enrivon 60 % de ces terres ont une pente supérieure à 18 degrés, ce qui, joint à des chutes de pluie adéquates et régulières et à un abondant ensoleillement, les rend propices à l'élevage malgré des sols naturellement peu fertiles. Un degré élevé de spécialisation, une forte intensité de capital et une technologie avancée ont donné à la Nouvelle-Zélande un grand avantage sur la plupart des autres producteurs de viande ovine et bovine, de produits laitiers et de laine. Les prix payés à l'agriculteur pour le lait, par exemple, étaient environ trois fois plus élevés au Royaume-Uni, et quatre fois plus dans les pays continentaux d'Europe de l'Ouest qu'en Nouvelle-Zélande. Pourtant l'agriculture néo-zélandaise est si efficace qu'avec des subventions négligeables de l'État, les revenus agricoles sont comparables à ceux des autres professions.

L'agriculteur néo-zélandais produit également de nombreux sous-produits non-alimentaires dont la laine, les peaux et cuirs, le suif et la caséine. La dénomination de « sous-produits » n'est peut-être pas appropriée. La laine est à elle seule la principale production de l'agriculteur néo-zélandais. Plus généralement, il existe une forte interdépendance entre les « outputs » agricoles. Non seulement la laine et la viande de mouton sont des produits associés, mais la viande de boeuf et les divers produits laitiers le sont aussi. Les ovins et les bovins sont concurrentiels, car des changements de leurs prix relatifs se traduisent par des déplacements de leurs places respectives dans le cheptel.

1. Des informations plus détaillées sur le secteur agricole néo-zélandais se trouvent dans *The New Zealand Official Yearbook* (Govt. Printer, annual) ch. 14, 21; *The Economic Review of New Zealand Agriculture* (Economics division of the Ministry of Agriculture and Fisheries, annual); B.H. EASTON, "New Zealand", *Agriculture Towards the Year 2000: Report by the Centre for European Studies to the FAO project* (University of Sussex, 1979), ch. 5.

Cette spécialisation signifie que malgré sa faible population (1 % de la population mondiale), la Nouvelle-Zélande est un producteur significatif pour de nombreux produits alimentaires, dont une large partie est exportée (cf. tableau 1).

TABLEAU 1 - Production et exportations des principaux produits agricoles néo-zélandais. 1975.

	Production		Exportations		% de la production exportée
	1000 T.	% total mondial	1000 T.	% total mondial	
Boeuf et veau	508	1.2	192	8.0	37.7
Mouton et agneau	409	9.0	383	57.9	93.6
Beurre	243	3.8	164	18.0	61.4
Fromage	89	0.9	65	6.5	73.0
Lait en poudre	281	5.4	154	10.1	54.8

SOURCE : *FAO.* Annuaire de la production et du commerce.

Les terrains les plus plats sont utilisés pour les cultures et l'horticulture et la Nouvelle-Zélande a une production et des exportations significatives de fruits et légumes, de céréales et d'aliments pour animaux. La spécialisation, clé de l'agriculture néo-zélandaise, explique que le pays importe des denrées alimentaires qu'il pourrait produire mais pour lesquelles il n'a pas d'avantage comparatif, comme les céréales, les fruits tropicaux et le sucre.

L'agriculture contribue pour environ 12 % au PIB. Ce pourcentage sous-estime de deux façons l'importance stratégique de l'agriculture dans l'économie néo-zélandaise. En premier lieu, il n'inclut ni les industries d'amont (comme les transports), ni les industries d'aval qui souvent font plus que doubler la valeur ajoutée. Il ne fait pas ressortir en second lieu que l'agriculture et les industries agro-alimentaires fournissent les trois quarts des recettes à l'exportation.

Cette dépendance à l'égard de l'agriculture peut faire croire que la Nouvelle-Zélande a une structure économique comparable à celle des pays les moins développés du monde. Certes, la Nouvelle-Zélande a hésité jusqu'en 1973 à entrer dans l'OCDE, cette organisation lui apparaissant comme un club de pays industrialisés qui tendaient à négliger les problèmes de l'agriculture des zones tempérées[2]. Mais cette comparaison serait une erreur.

Peut-être pourrait-on dire que l'agriculteur néo-zélandais représente l'un des derniers bastions de l'entreprise marshallienne purement compétitive, modèle de l'économie néo-classique. La ferme néo-zélandaise type est constituée par un propriétaire-exploitant et sa femme qui fournissent la part essentielle du travail de l'exploitation. La taille moyenne de l'exploitation est d'environ 300 ha., les exploitations laitières atteignant en moyenne 80 ha., les exploitations ovines 500 ha. et les exploitations bovines 170 ha. Ces chiffres reflètent partiellement les différences de qualité des sols. Une meilleure mesure de la taille des exploitations est

2. « New Zealand Membership of the OECD », *NZOYB*, 1973, p. 1064.

donnée par la dimension des troupeaux, qui sont en moyenne de 160 bêtes pour les vaches laitières, de 2.500 pour les moutons (y compris les moutons lainiers) et de 130 pour les bovins.

L'agriculture est essentiellement une activité commerciale. La plupart des exploitations emploient habituellement des comptables ou des conseillers agricoles. L'agriculteur en retire un revenu supérieur à celui du salarié néo-zélandais moyen, malgré des subventions gouvernementales négligeables. L'exploitation moyenne est vendue tous les dix à quinze ans. De nombreux agriculteurs poursuivent leur activité sur les entreprises de plus en plus grandes avant de prendre leur retraite, généralement entre 55 et 65 ans. Les exploitations vendent habituellement leurs produits à l'usine de leur choix. Pour le lait, ce sera une usine laitière dont l'exploitant est coopérateur-propriétaire. Pour le bétail, l'entreprise d'abattage et de congélation peut être privée (alors, l'exploitant peut en être actionnaire) ou étrangère, ou de plus en plus fréquemment, coopérative.

Au-dessus de ces entreprises se situent des offices de commercialisation (marketing boards), un pour les produits laitiers, un pour la viande[3]. Avec des règles différentes, ils remplissent la même fonction: transférer à l'exportation l'efficacité de l'entrepreneur marshallien par l'introduction d'un monopole de commercialisation. Il faut noter que la Nouvelle-Zélande est en compétition avec d'autres monopoles nationaux et négocie avec les gouvernements l'accès de ses exportations alimentaires.

Dans cette structure d'entrepreneurs marshalliens, d'industries transformatrices et d'offices de commercialisation, s'observent de fortes variations, non seulement entre les produits laitiers et la viande, mais également entre les autres denrées alimentaires et agricoles. Mais les changements survenus au cours des années 1970 sont minimes comparés aux changements qui ont affecté l'environnement extérieur.

Comparer la production agricole néo-zélandaise à une activité industrielle ne doit pas pour autant faire présumer que l'élevage industriel soit courant. Les herbages et les pâturages prédominent, l'azote du sol étant renouvelé par le trèfle plutôt que par des engrais artificiels.

La chasse et la pêche donnent lieu depuis peu à une production alimentaire. Des sangliers et des cerfs sauvages, introduits en Nouvelle-Zélande au 19ème siècle, forment une petite source d'approvisionnement local. Depuis peu les cerfs sont capturés pour être élevés puis exportés, principalement vers la RFA. Cette activité, de faible ampleur mais rentable, est un exemple de la diversification de la branche agricole en réponse à la baisse des prix depuis la fin des années soixante.

Jusqu'à une date récente, l'industrie de la pêche en haute mer était peu développée. Cependant l'établissement en 1978 d'une zone de pêche exclusive de 320 Km, a doté la Nouvelle-Zélande de l'un des potentiels de pêche les plus grands du monde: il semble qu'une exploitation intensive pourrait fournir jusqu'à un

3. Des offices de commercialisation pour la laine, les pommes et les poires existent aussi. Ils sont très efficaces dans la gestion des exportations.

million de tonnes par an, soit presque 1,5 % de la pêche mondiale[4]. Ce potentiel est développé rapidement, par des investisseurs étrangers qui devraient progressivement s'associer à des investisseurs néo-zélandais. L'industrie de la pêche se développe pour l'exportation comme l'élevage. Cependant, ce développement reste une perspective pour les années 1980, les années 1970 ayant été marquées par le protectionnisme du Japon, qui est le principal acheteur.

A — Les normes du système de production-consommation néo-zélandais

Elles peuvent se résumer brièvement comme suit :

Norme 1 : Les Néo-Zélandais devraient pouvoir acheter des denrées alimentaires au coût de production le plus bas, sous réserve des restrictions inévitables dues aux problèmes d'hygiène et de santé. Aussi les prix agricoles intérieurs sont-ils bas si l'on se réfère aux normes de la plupart des autres pays de l'OCDE, et la consommation est élevée, atteignant par personne en moyenne 3.200 Kilocalories et 109 g. de protéines par personne et par jour.

Les normes pour la production agricole sont plus compliquées.

Norme 2 : Le rôle de la Nouvelle-Zélande dans le système alimentaire mondial est d'être un fournisseur spécialisé dans certaines denrées alimentaires sélectionnées. Traditionnellement ces denrées étaient la viande ovine et les produits laitiers fournis surtout à la Grande-Bretagne. Comme nous allons le voir, l'éventail des produits et des acheteurs s'est considérablement étendu au cours des années 1970.

Norme 3 : Le rôle principal des producteurs agricoles dans l'économie néo-zélandaise est d'exporter afin d'obtenir les devises permettant de payer les importations nécessaires aux autres secteurs de l'économie.

Norme 4 : Tout aussi spécifique à la Nouvelle-Zélande est la quatrième norme. À long-terme le producteur néo-zélandais doit subvenir à ses propres besoins, sans subvention du gouvernement ni du consommateur. Ceci est de fait une conséquence de la troisième norme : il n'existe pas d'autre secteur de l'économie assez fort pour subventionner l'agriculture en permanence.

Un des résultats intéressants de cette norme dans les années 1970 fut d'encourager la diversification de la production. Comme les prix mondiaux pour les produits non traditionnels augmentaient par rapport à ceux des produits traditionnels (produits laitiers, viande, laine), les agriculteurs ont modifié leur production en conséquence. Il est certain qu'une approche plus interventionniste, moins orientée par le marché, aurait entravé ce processus.

Norme 5 : L'intervention du gouvernement, dans le respect de la loi du profit, doit remplir deux fonctions. Elle doit d'abord assurer un environnement structurel (réseau de transport, irrigation, drainage), technique (formation, recherche dans les fermes expérimentales de l'État notamment), commercial (par les Marketing Boards), et financier (prêts à long terme de la Rural Bank pour certains projets de

4. Sur les ressources de pêche potentielles, voir R. FRANCIS, « MAF scientists' calculations point to vast deep water ressource », *Cateh' 78,* 1978, 5 (6), pp. 22-24.

développement) favorable à la modernisation permanente de l'agriculture. Depuis les années trente il est admis en outre que le gouvernement doit atténuer les fluctuations à court terme du revenu agricole. Ainsi les années de baisse des prix les producteurs laitiers par exemple peuvent emprunter auprès de la Reserve Bank, la dette étant remboursée les années suivantes. Néanmoins, ce système est réciproque : les producteurs de lait sont obligés de prêter de l'argent à la Reserve Bank quand l'augmentation de leurs revenus dépasse une certaine limite.

Pendant les années 1970, l'intervention de l'État a été élargie. Pour stabiliser l'économie nationale dans la conjoncture de flottement des monnaies et d'inflation mondiale, le gouvernement a en effet choisi de subventionner certains exportateurs et d'ouvrir aux Marketing Boards l'accès aux prêts de la Réserve Bank plutôt que de modifier les taux de change. Ce changement de politique doit être interprété comme une norme valable pour le moyen terme. Comme le prouvent la sélectivité des prêts de la Rural Bank et de la Reserve Bank et la gestion des fermes publiques, il ne marque pas un abandon de la norme 4, selon laquelle le système doit à long terme se suffire à lui-même.

Notons pour conclure l'intérêt économique et politique de ce système de normes qui combine de manière peu orthodoxe l'intérêt personnel et la coopération sociale, la petite entreprise et les monopoles de commercialisation. Ce système permet d'abord aux agriculteurs néo-zélandais d'être les agriculteurs sans doute les plus efficaces du monde tout en bénéficiant de revenus élevés. Le salariat que ce système engendre, travaillant en majorité dans l'industrie agro-alimentaire, dépend de la prospérité de l'agriculture. De ce fait un consensus plus fort que dans l'hémisphère nord se manifeste sur la politique agricole qui est soutenue par toutes les forces politiques, de l'aile droite du Parti national à l'aile gauche du Parti travailliste.

II — L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES D'ÉCHANGE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE PENDANT LES ANNÉES 1970 [5]

Les tableaux 2 et 3 illustrent la structure des exportations alimentaires de la Nouvelle-Zélande pour les trois années-clé de la période. L'année 1965-66 marque la fin de la phase de prix élevés ouverte en 1948 : les prix chutent alors d'environ 20 % et se maintiennent à ce niveau au cours des années 1970, à l'exception des années de boom mondial en 1972 et 1973.

L'année charnière est l'année 1972-73 : en janvier 1973 la Grande-Bretagne entre dans la CEE ; en novembre 1973 survient la montée des prix mondiaux du pétrole. L'évolution des structures d'échanges sera caractérisée par les réponses apportées aux deux principaux changements qui affectent les marchés extérieurs.

5. Voir une approche plus complète des relations extérieures de la Nouvelle-Zélande dans J. HENDERSON, K. JACKSON, R. KENNAWAY, *Beyond New Zealand,* Methuen, 1980.

A — La dégradation des termes de l'échange à partir de 1967

La Nouvelle-Zélande a subi une dégradation majeure de ses termes de l'échange à partir de 1967. Les baisses ont affecté le prix de la laine et les produits laitiers et la légère augmentation du prix des viandes relativement aux prix des produits importés n'a pas empêché une baisse générale de la rentabilité de l'élevage herbager traditionnel[6].

Les prix mondiaux des produits laitiers ont chuté à cause des excédents de la CEE. Cette évolution expliqué la diminution de la part des produits laitiers dans les exportations et la hausse de celle de viande de boeuf, les agriculteurs ayant accru les abattages de vaches laitières pour tirer parti de la hausse relative des prix de la viande bovine (cf. tableau 2) [7].

TABLEAU 2 - Exportations et importations alimentaires. En %.

	1966	1973	1979
Viande de mouton	33,5	30,0	30,7
Viande bovine (principalement vaches laitières)	15,6	27,5	28,4
Beurre et fromage	36,8	23,3	19,2
Autres viandes et produits laitiers	8,8	10,8	8,0
Poisson et préparations	1,4	2,1	4,0
Céréales et préparations	0,1	0,2	0,7
Fruits et légumes	3,1	3,9	5,6
Sucre et préparations[1]	0,1	0,3	0,5
Café, thé, cacao, épices et autres produits préparés	0,0	0,6	0,6
Aliments pour animaux	0,3	1,1	1,7
Préparations alimentaires diverses[2]	0,0	0,2	0,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Marchandise importée, % de variation	-11,6	-10,4	-9,5

SOURCE : *Statistiques du commerce extérieur*

1. Principalement miel.
2. Principalement à partir de produits laitiers.

La baisse des prix mondiaux de la laine répond à un ralentissement de la demande mondiale, dû sans doute à la saturation du marché des tapis et à la croissance des substituts synthétiques. La laine étant un produit associé à la viande de mouton, la baisse de son prix a entraîné une évolution analogue à celle observée dans la branche bovine : accroissement des abattages et des ventes de viande.

Cependant la réorientation est plus difficile que dans la branche bovine. La diminution du troupeau ovin et l'échec rencontré pour le reconstituer ont conduit à une baisse des exportations (viande), après une phase initiale de hausse. En outre la hausse des prix du pétrole en 1973, en accroissant les coûts de production et en

6. S. CONNOR and B. EASTON, « The Terms of Trade : Past and Future », *New Zeland Quarterly Predictions,* March 1980.
7. On notera cependant que les produits laitiers entrent dans la fabrication d'autres produits classés dans d'autres catégories, comme les biscuits rangés dans la catégorie « préparations alimentaires diverses ».

diminuant les achats sur tous les marchés des viandes, a favorisé dans les pays concurrents de la Nouvelle-Zélande un mouvement d'abattage dont la première conséquence directe fut une baisse des prix. Il faut attendre la fin de la décennie pour que cesse ce mouvement de baisse, à la suite des pénuries déclenchées par les abattages et les achats des pays du Moyen-Orient.

Ces mouvements des prix ont eu deux effets principaux pour l'agriculture. Comme le surplus de revenu épargné était la principale source de l'investissement agricole, la baisse de la rentabilité des exploitations a signifié une stagnation de la production agricole pendant les années 1970. En même temps, comme une moindre baisse de rentabilité affectait l'agriculture intensive, un déplacement vers diverses alternatives a eu lieu.

Cette réorientation n'a pas été facile. La dominance de l'élevage herbager extensif était telle qu'une croissance rapide de la production horticole, pour prendre un exemple, n'a eu qu'un effet négligeable sur la production agricole dans son ensemble. En outre, les prix reçus pendant le boom mondial des matières premières en 1972 et 1973 ont conduit à sous-estimer au début des années 70 l'ampleur des changements nécessaires.

B — La perte du marché britannique

Comparée aux économies des autres pays de l'OCDE, la Grande-Bretagne a connu une période de déclin dans l'après-guerre, et elle a accru son auto-suffisance alimentaire. En outre, au début des années 60, il devint clair qu'elle allait entrer dans la CEE, dont le protectionnisme agricole était à l'opposé de la politique britannique, que l'on peut rapidement décrire comme un libre-échangisme accompagné pour les producteurs nationaux de subventions financées par la fiscalité générale.

Ainsi vers le milieu des années 1960, la Nouvelle-Zélande commença un effort majeur pour diversifier ses marchés au-delà du marché britannique. Le résultat est impressionnant. En 1965-66, 67 % des exportations de produits alimentaires étaient dirigées vers la Grande-Bretagne. En 1978-79 le pourcentage était de 30 %.

La diversification prit deux formes. La production d'abord fut réorientée, des produits très adaptés au marché britannique vers des produits exportables ailleurs. Ainsi la production de viande s'est restructurée de la viande ovine vers la viande bovine, vendue aux États-Unis. Les exportations de venaison et de viande de chèvre sont en augmentation. De même les exportations de lait ne se limitent plus au beurre et au fromage, mais comprennent également le lait en poudre, les biscuits au lait, la caséine et les préparations à base de lait. Il y eut également une diminution des produits de l'élevage, diminution qu'indique la croissance des exportations des autres produits, dont la part passe de 5,3 % en 1965-66 à 14.8 % en 1977-78.

La seconde forme de diversification consista à vendre sur de nouveaux marchés. Tandis que 82,4 % des exportations de viande ovine allaient en Grande-Bretagne en 1965-66, la proportion tombait à 50,8 % en 1977-78 grâce aux achats significatifs de l'Iran (11,5 %), du Japon (8 %), des États-Unis (4,8 %), de la Grèce (4,1 %), de l'URSS (3,4 %) et du Canada (3,3 %).

Cet effort de diversification toutefois a échoué pour deux produits - le beurre[8] et dans une moindre mesure la viande de mouton[9] - pour lesquels la Nouvelle-Zélande reste dépendante du marché britannique et donc des décisions de la CEE.

La plupart des produits alimentaires néo-zélandais ont une demande fortement élastique par rapport au revenu. Ceci a joué aux dépens de la Nouvelle-Zélande sur le marché anglais mais pour les ventes destinées aux autres marchés deux étapes peuvent être distinguées depuis 1970.

Jusqu'en 1973 la diversification au-delà du marché anglais s'est faite principalement vers les autres pays de l'OCDE. L'expansion la plus notable se produisit en Amérique du Nord et au Japon, marchés qui absorbèrent environ les 2/3 de la baisse de la part britannique. Après 1973, la diversification se concentra sur les marchés hors OCDE. On notera deux marchés typiques : l'Iran où les revenus pétroliers ont engendré un accroissement de la demande de viande et l'Union soviétique qui parvient de plus en plus difficilement à satisfaire la demande intérieure par sa production.

Quelques marchés se développèrent pendant les deux périodes. L'Australie absorba certains des produits alimentaires non traditionnels (poisson, miel et aliments préparés). Les nouveaux pays industrialisés d'Extrême-Orient achetèrent de la viande et des produits laitiers pour faire face à l'augmentation des revenus et à l'inadéquation de la production nationale. La part grandissante de l'Océanie traduit probablement l'effet de ces deux facteurs. Ce n'est pas un hasard si ces trois régions sont aussi les plus proches de la Nouvelle-Zélande.

Sur quelques marchés peu importants, ce sont des facteurs spécifiquement politiques qui sont à l'origine de la baisse des ventes. La chute de la part de l'Amérique latine entre 1972-73 et 1978-79 est dûe à la baisse des exportations vers le Chili, le nouveau régime ne s'attachant pas à fournir en priorité du lait aux écoles, le syndicat néo-zélandais de son côté ayant décidé de boycotter ce pays[10]. L'instabilité intérieure est un autre facteur politique qui joue en 1978-79 où la révolution iranienne perturbe les exportations d'agneaux vers ce pays. La réduction des ventes de fromage à l'Afrique du Sud explique la baisse de la part des pays d'Afrique.

8. En 1978-1979, 76,5 % des exportations de beurre étaient destinées à l'Angleterre, l'Indonésie, second acheteur, n'absorbant que 2,3 % des exportations. Le dumping pratiqué par la CEE (après celui des États-Unis) et la protection accordée aux produits laitiers dans le monde éloignent la possibilité de trouver des marchés de rechange.
9. New Zealand Meat Producers Baord, *A Cause for Concern : The Draft EEC Sheepmeat Regulation* (August, 1978).
10. D. TURKINGTON, « The Role of Trade Unions in Foreign Policy », *Beyond New Zealand,* pp. 238-241.

TABLEAU 3 - Exportations alimentaires par destinations. En %

	Campagnes (de juillet à juin) 1966 %	1973 %	1979 %
Grande-Bretagne	67,2	39,7	28,4
Autres pays de la CEE	3,1	3,4	4,2
URSS et Europe de l'Est	0,1	0,0	3,3
Autres pays européens	1,0	2,6	2,4
Australie	1,4	1,9	2,4
Océanie et Antarctique	1,9	2,2	2,8
Japon	4,5	9,4	11,2
Autres pays d'Asie orientale	2,9	6,9	9,3
États-Unis et Canada	11,7	25,3	28,4
Amérique latine et Caraïbes	3,4	5,9	3,4
Moyen Orient	0,1	0,3	3,4
Autres pays d'Afrique et d'Asie	2,8	2,3	0,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
OCDE	88,9	82,3	77,0

SOURCE : *Statistiques du Commerce Extérieur.*

III — LA MONTÉE DU PROTECTIONNISME

La montée du protectionnisme pose une question vitale à l'expérience néo-zélandaise. Dans les années 1970 cette évolution a confronté la Nouvelle-Zélande à des difficultés accrues pour exporter ses produits dans tous les pays de l'OCDE qui par ailleurs la concurrençaient plus fortement dans les second et tiers mondes.

Si les quotas américains [11], canadiens et japonais [12] appliqués aux importations de produits animaux et laitiers ne se sont pas élargis, le principal élément nouveau de la décennie est constitué par la CEE : la PAC, du fait de la participation de l'Angleterre, menace fortement et durablement les exportations de viande de mouton et de beurre de la Nouvelle-Zélande.

Dans cette conjoncture, la Nouvelle-Zélande ne peut s'appuyer sur le poids politique qu'elle aurait si elle était un grand pays très peuplé, situé dans un endroit politiquement « chaud », ou détenteur d'une matière première rare. Privée de force

11. Les États-Unis et le Canada appliquent tous deux des quotas sur presque tous les produits animaux et laitiers. Les quotas américains sur le beurre fournissent un exemple extrême. Les conditions d'accès des importations de beurre remontent à une proclamation présidentielle de 1953. La Commission des tarifs détermina un quota mondial de 320 tonnes sur lequel la Nouvelle-Zélande reçut 46,8 %, soit 150 tonnes. La totalité de ce quota calculé à partir des importations moyennes des États-Unis entre 1930 et 1934, est vendu à Honolulu et représente moins de 5 kg par an et par habitant de la ville.
12. Le Japon de son côté entend devenir auto-suffisant pour les produits de l'élevage, et dans ce but, applique des quotas sur le boeuf et les produits laitiers, ainsi que des prix à la consommation supérieurs au prix mondial. Le Japon dépend ainsi de plus en plus des importations d'aliments du bétail : il a transformé ses faibles besoins de viandes importées en énormes tonnages d'aliments importés. À l'intérieur, cette politique aboutit à des prix élevés, une consommation faible et une diminution du bien-être pour les consommateurs. Le parallélisme avec la CEE est ici certain.

politique, la Nouvelle-Zélande a recourru à l'obstination d'abord, à une argumentation faisant valoir les avantages du libre-échange ensuite [13].

L'affirmation que le « respect du libre-échange » constitue une des normes des relations agricoles internationales depuis 1945 surprend les Néo-Zélandais dont les exportations se heurtent dans presque tous les pays de l'OCDE à une protection brutale. Cette norme ne s'applique réellement qu'au marché international des grains qui représente un cinquième du commerce agricole international. En pratique les céréales et autres aliments du bétail peuvent de ce fait être considérés comme les matières premières de la production alimentaire et une analogie peut être établie avec les matières premières industrielles (comme les métaux et le pétrole). Ces dernières ne supportent qu'une faible protection, ce qui avantage à la fois les consommateurs et les industries transformatrices.

Certes on peut penser que les industries transformatrices soutiendront la libre entrée de leurs inputs mais se battront vigoureusement pour que leurs outputs soient protégés. Mais depuis la création du GATT en 1948, une résistance internationale constante s'est exercée contre cette sorte de protectionnisme, et dans l'ensemble la protection sur les produits industriels manufacturés a diminué, même si depuis 1970 une tendance inverse se manifeste.

À partir de cette analyse, le parallèle avec l'agriculture est évident. La norme pour les matières premières de l'agriculture (céréales et aliments du bétail) est le libre-échange. Il n'en est pas de même pour les produits de l'élevage dont les producteurs nationaux se montrent aussi protectionnistes que les industriels. La différence est que, pour ces activités, ni le GATT ni les autres organisations internationales n'ont essayé de limiter la protection.

On pourrait soutenir que cette différence de comportement est un accident historique, ou découle de différences dans les formes de protection, les quotas étant plus utilisés que les tarifs pour l'agriculture. Il nous semble cependant que la différence essentielle vient de ce que dans presque toutes les économies occidentales, y compris la Nouvelle-Zélande, la population agricole a décliné de façon spectaculaire, entraînant de profondes modifications sociales et régionales. Dans beaucoup de ses aspects la politique agricole de la plupart des pays de l'OCDE a plus visé à favoriser la stabilité sociale que la croissance économique.

Pour ce secteur en déclin, une politique de transition visant à améliorer les conditions sociales et à faciliter la restructuration économique, est parfaitement justifiée. La Nouvelle-Zélande ne chicane pas les principes de la PAC, tels que les expose le Traité de Rome. En fait les objectifs fixés à la PAC - assurer un niveau de vie satisfaisant aux exploitants, stabiliser les marchés, assurer des prix raisonnables

13. Voir notamment les négociations de 1977 avec le Japon dites « du poisson pour du boeuf », in B. WALLACE, « The Right to Fish Lottery », *Beyong New Zealand, op. cit.* pp. 82-86. Voir aussi les déclarations du Premier Ministre néo-zélandais à la rencontre des Premiers Ministres de l'OCDE en 1979, in R.D. MULDOON, « Address to the OECD Ministerial Meeting in Paris », 13 juin 1979. Dans le même sens, voir la rencontre entre l'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande dans le cadre du Traité ANZUS, in H. ALBINSKI, « New Zealand and ANZUS: A United States Prospective », *Beyond New Zealand, op. cit.*, pp. 46-51.

aux consommateurs, et accroître la productivité- pourraient être ceux de l'agriculture néo-zélandaise.

Le litige porte sur le choix des moyens. En réalité le fonctionnement de la PAC ne correspond pas aux principes du Traité. Les petits exploitants n'obtiennent pas un niveau de vie satisfaisant, les gros exploitants sont trop généreusement traités, les stocks excessifs déstabilisent les marchés, les prix à la consommation sont élevés et l'augmentation de la productivité agricole est plus apparente que réelle.

Ce dernier point est démontré par l'analyse économique bien connue qui distingue les taux de protection nominal et effectif. Le taux de protection nominal mesure la différence entre le prix intérieur et le prix mondial. Il dépasse fréquemment 100 % pour les produits alimentaires. Le taux de protection effectif est calculé à partir des prix des inputs. Comme les exploitants achètent aux prix mondiaux leurs céréales et leurs aliments du bétail, mais vendent au prix intérieur protégé, le taux de protection effectif est beaucoup plus élevé que le taux nominal. Comme la productivité relative est inversement proportionnelle au taux de protection effectif, la productivité réelle d'une agriculture beaucoup trop protégée peut être faible ou même négative.

L'échec de la PAC à atteindre ses objectifs n'est pas surprenant, car quels que soient les tests de rationalité économique que l'on choisisse, c'est une politique mal conçue. On n'atteint pas une haute productivité agricole en isolant les producteurs des incitations du marché international. On ne procure pas aux pauvres un niveau de vie satisfaisant en proportionnant les subventions aux volumes produits. On ne stabilise pas les marchés en garantissant aux producteurs des prix largement supérieurs au prix d'équilibre du marché. Ce ne sont pas les buts du Traité de Rome qui sont absurdes, c'est l'irrationnalité économique des moyens employés.

CONCLUSION

L'ironie de l'histoire vient de ce que les pays de l'OCDE, qui sont les plus grands exportateurs mondiaux de produits agricoles comme de produits industriels, n'ont pas assumé pour le secteur agricole la tâche de direction qu'ils exercent pour les produits industriels. Ce fut le succès de la libéralisation du commerce des produits industriels qui leur a permis de compenser l'inefficacité et le coût du secteur agricole.

La Nouvelle-Zélande, qui s'est spécialisée dans la production agricole, a manqué d'une industrie pour tirer profit du dynamisme de la libéralisation du commerce mondial. Ainsi le succès ou l'échec de la Nouvelle-Zélande est un test-clé pour apprécier le succès ou l'échec des pays de l'OCDE dans la gestion du système alimentaire mondial et, étant donnée leur domination, pour apprécier le succès ou l'échec du système lui-même.

Confronté au protectionnisme croissant de la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande a entrepris dans les années 1970 une diversification fondamentale de sa production et de ses débouchés. L'ampleur de la rupture avec un modèle presque séculaire rendait la tâche impressionnante. Le protectionnisme sur ses marchés

potentiels a accru la difficulté et le coût de cette diversification. Le taux de croissance du PIB néo-zélandais fut en moyenne de 1,9 % par an entre 1969 et 1979, contre 3,5 % par an en moyenne pour les 24 pays de l'OCDE. La Suisse est le seul pays qui a eu un taux de croissance plus faible (1,5 %)[14].

Ainsi malgré la réussite de la diversification, les années 1970 n'ont pas été des années de succès pour la Nouvelle-Zélande. Quelles peuvent être les perspectives pour les années 1980 ? Il est clair qu'au début de la décennie au moins certains des gains tirés du libre-échange antérieur seront menacés à cause du ralentissement de la croissance mondiale et des difficultés probables dans l'approvisionnement en pétrole[15].

La montée du mercantilisme peut conduire soit à un repli sur soi, soit à rechercher des moyens nouveaux pour poursuivre la coopération et la spécialisation internationales qui furent si bénéfiques dans le passé. La libéralisation du commerce des produits alimentaires pourrait être une approche particulièrement profitable car elle réduirait la consommation d'énergie, assurerait un meilleur emploi des ressources et un ralentissement de l'inflation. Il est sûr que le grand pays de l'OCDE qui réformerait le premier son régime agricole pourrait, en diminuant ses coûts, y gagner un avantage comparatif.

Une telle réforme ne signifie pas forcément la suppression de l'intervention gouvernementale. L'expérience de la Nouvelle-Zélande indique qu'un soutien public efficient est vital pour entretenir la stabilité et le progrès de l'agriculture. Le problème pour de nombreux gouvernements de l'OCDE est de parvenir à un tel type de soutien.

Si le repli sur soi l'emporte, si la réforme du système alimentaire mondial soulève la même léthargie qu'aujourd'hui, les perspectives pour la Nouvelle-Zélande ne seront pas nécessairement aussi sombres dans les années 1980 qu'elles le furent dans les années 1970. La croissance des économies du Moyen-Orient, des « nouveaux pays industriels d'Extrême-Orient », du bloc soviétique et de la Chine absorbera une part grandissante des exportations néo-zélandaises de denrées alimentaires, si les marchés de l'OCDE stagnent. Les exportations de poisson se développeront et le processus de diversification continuera. Il se pourrait bien que les années 1980 voient la Nouvelle-Zélande se réorienter hors du secteur alimentaire. La montée des prix du pétrole va déplacer l'avantage comparatif au profit de l'agriculture (ainsi que la forêt et la pêche) conçue comme une source de matières premières substituables au pétrole. (Des pays moins bien dotés sur le plan agricole utiliseront le charbon comme solution de rechange. La Nouvelle-Zélande possède aussi des

14. *OECD Economic Outlook 1979,* Paris, 1979, Tableaux 1, 2 et Historical Statistics.
15. On a estimé qu'un accroissement d'un mois de la production bovine de la Nouvelle-Zélande pour remplacer la production américaine, plus consommatrice d'énergie, permettrait d'économiser 640.000 tonnes de pétrole par an.

stocks importants de charbon)[16]. L'exploitation agricole néo-zélandaise est déjà utilisée pour produire des fibres, des polymères, des produits chimiques et pharmaceutiques. Les absurdités du système alimentaire actuel renforceront cette tendance. Si ceci se vérifie et si la Nouvelle-Zélande retrouve la prospérité dans les années 1980, ce sera parce qu'elle aura compris (comme le Moyen-Orient, les nouveaux pays industriels, le bloc soviétique et la Chine) la rationnalité de l'avantage comparatif, alors que les pays occidentaux, qui l'ignorent, subiront la dépression.

[*Traduit de l'anglais*].

16. Les richesses en charbon et hydro-électricité, les réserves de pétrole reconnues au large de Taranaki et probables au sud du pay (Grand Bassin méridional) ouvrent au pays la possibilité de devenir dans l'avenir exportateur d'énergie. L'exploitation des réserves de l'Antarctique peut aussi renforcer le poids de la Nouvelle-Zélande, la Dépendance Ross relevant de sa juridiction.