



L'OR liquide

Jacqueline Deslauriers

L'économie de la gestion de l'offre : réflexions inspirées par un vol de 18 millions de dollars en sirop d'érable

VOICI un forfait que la Panthère rose n'aurait pas renié : en l'espace de plusieurs mois, en toute discréction, une bande de cambrioleurs a réussi à siphonner des centaines de milliers de litres de sirop d'érable de la réserve stratégique mondiale canadienne, pour un total de plus de 18 millions de dollars.

Vous avez bien lu : la réserve stratégique mondiale de sirop d'érable. Si vous n'en avez jamais entendu parler, vous n'êtes pas seul. Son existence était largement ignorée jusqu'à ce que la nouvelle de ce détournement parvienne au grand public, en 2012. Cette réserve est un cartel purement canadien, une sorte «d'OPEP à un seul pays» pour le sirop d'érable.

Le sirop d'érable, tout comme les céréales ou le lait, est un produit agricole soumis aux politiques publiques en matière d'alimentation et d'agriculture. Même s'il pèse peu dans l'économie canadienne au regard du blé ou du soja, le sirop d'érable évoque beaucoup plus l'identité canadienne que les vastes plaines céréalières du Manitoba ou du Saskatchewan. Ce n'est pas pour rien que la feuille d'érable est le symbole le plus célèbre du Canada. Le profond attachement des Canadiens pour cet aliment si caractéristique conditionne leur attitude à l'égard de la protection de la rémunération des agriculteurs qui le produisent.

Dans beaucoup d'autres pays, la puissance publique choisit de contrôler le prix de certains produits de base, pour diverses raisons et par différents moyens. La réserve de sirop d'érable est tout simplement une déclinaison canadienne du phénomène. Ce type d'intervention publique dans l'agriculture fait des gagnants (généralement les producteurs) et des perdants (essentiellement les consommateurs) selon la plupart des écono-

mistes. Comme les prix sont artificiellement maintenus à un niveau élevé, les cartels voient d'un mauvais œil les acteurs qui ne participent pas à leur entente, mais qui vendent un produit identique ou quasiment identique à un prix plus bas. Ce qui est plus rare en revanche, c'est que ces concurrents soient des cambrioleurs.

L'offre et la demande

Le sirop d'érable est un produit qui se prête assez bien à la formation de cartels. La configuration idéale pour un cartel est un marché qui ne compte qu'un petit nombre de producteurs (pays ou entreprises). Ce produit doit être négociable et il ne doit pas exister de produit de substitution facile.

Les cartels ont pour but de contrôler l'offre d'un produit donné, et par conséquent son prix. L'objectif est de maximiser les profits sur le long terme pour les producteurs, ce qui peut aussi nécessiter d'empêcher le prix de trop monter, de peur que les consommateurs ne cherchent des substituts ou ne réduisent leur consommation.

Les érables à sirop poussent naturellement dans l'Est de l'Amérique du Nord. D'après Paul Rouillard, Directeur adjoint de la Fédération des producteurs de sirop d'érable du Québec, le Canada produit 80 % de l'offre mondiale, et 90 % de la production du Canada vient de la province de Québec, où a eu lieu le cambriolage. Les 20 % restants proviennent des États-Unis (du Vermont et du New Hampshire pour la presque totalité).

Le sirop d'érable est un produit naturel élaboré à partir de la sève de l'érable, qui circule au printemps. Traditionnellement, les fermiers inséraient des chalumeaux dans les troncs. Grâce à ce processus, appelé l'entaillage, on récolte la sève, claire, liquide et sucrée, dans des



Un producteur de sirop d'érable au Québec.



Un entrepôt de la Réserve stratégique mondiale de sirop d'érable, au Québec.

seaux fixés à l'arbre au dessous des chalumeaux. Cette technique ancestrale est toujours beaucoup utilisée, mais dans les exploitations modernes, un système de tubulures amène la sève vers un point de traitement central. On fait alors bouillir la sève, dont une grande partie va s'évaporer. Il faut environ 43 litres de sève pour obtenir un litre de sirop d'érable. La saison de production est brève (environ six semaines) et chaque arbre produit entre 40 et 75 litres. La coulée de sève dépend d'un certain nombre de paramètres, dont les conditions météorologiques : elle sera plus importante s'il reste de la neige au sol, que les nuits sont fraîches et les journées tièdes et ensoleillées.

Le sirop ne pose pas de difficulté particulière de stockage et ne connaît pas de dégradation dans le temps. Grâce à sa durée de conservation, c'est un produit qui s'exporte facilement. Paul Rouillard explique que les producteurs du Québec ont remporté d'importants marchés aux États-Unis, au Japon et en Allemagne, et développent leur chiffre d'affaires en Chine, en Inde et en Corée du Sud.

À la différence du lait ou du poulet, produits dont les prix sont contrôlés par beaucoup de pays au moyen de la gestion de l'offre, le sirop d'érable n'est pas, sauf exceptions, un aliment essentiel ou de base : la plupart des consommateurs peuvent s'en passer si le prix monte trop. C'est une réalité dont doit tenir compte le cartel dans sa gestion de l'offre de sirop d'érable.

Une OPEP du sirop d'érable

La Fédération des producteurs acéricoles du Québec a été créée en 1966 pour représenter et défendre les intérêts des producteurs, essentiellement des producteurs de lait pour qui le sirop d'érable offrait un complément de revenu. Dans les années 90, la production de sirop avait beaucoup augmenté, et en 2000 le secteur acéricole dégageait un surplus de 5 à 8 millions de litres par an (Gagné, 2008). Comme le sirop se stocke facilement, les années de grosse récolte, les 80 acheteurs canadiens agréés et trois acheteurs basés aux États-Unis constituaient des stocks, et achetaient moins les années de moindre production, quand les prix avaient tendance à être plus élevés. En somme, les producteurs étaient à la merci des acheteurs. Ces derniers étaient en mesure

de moduler leurs coûts en adaptant leurs achats aux conditions du marché, alors que les agriculteurs de leur côté subissaient de larges fluctuations de leurs revenus.

Le tournant se produisit en 2001. Après une récolte exceptionnelle, près de 31 millions de litres de sirop d'érable arrivèrent sur le marché, entraînant un décrochage des prix (Canadian Business, 2013). Les producteurs décidèrent alors de changer la mission de la Fédération : au lieu d'une simple organisation de défense, elle devint un office de commercialisation, mieux armé pour négocier les prix avec les acheteurs. Ils invoquèrent une loi provinciale régissant la commercialisation des produits agricoles, qui leur permettait de fixer les modalités de production et de vente de leur produit, à condition d'être officiellement constitués en fédération ou en syndicat (Gagné 2008).

La Fédération ainsi rénovée décida aussi de stocker les surplus de production afin d'empêcher les prix de chuter. Au départ, la production de chaque exploitant n'était pas limitée, mais en 2003 encore, la récolte fut si abondante et les stocks si élevés que la fédération décida de limiter la production en fixant des quotas par exploitant.

Pour chacun des 7 400 acériculteurs du Québec, un quota fut calculé à partir des deux meilleures années de production entre 1998 et 2004, année de l'adoption du système de quotas. En 2004, le cartel a déterminé que chacun pourrait commercialiser 75 % de sa production. Ce pourcentage évolue chaque année. Comme les récoltes ont été médiocres ces dernières années, les producteurs peuvent actuellement vendre 100 % de leur quota. Les années de grosse production, le cartel peut de nouveau plafonner la quantité autorisée à la vente pour chaque exploitant.

Les volumes excédentaires doivent être apportés à la réserve de la Fédération. Les producteurs ne reçoivent pas de paiement pour ces surplus tant que la fédération ne les a pas vendus. Le sirop est stocké dans des barils dûment étiquetés et identifiés. Lorsque ces barils sont vendus (plus sont vendus les années creuses que celles où la nature a été plus prodigue), le producteur est payé. La réserve est entièrement financée par les producteurs, mais, selon Paul Rouillard, le cartel pousse le gouvernement du Québec à en assumer une partie des coûts.

Le sirop d'érable de la réserve est vendu lorsque la production de l'année ne suffit pas à satisfaire la demande des acheteurs autorisés. En 2009, après quatre années de très mauvaise récolte, la réserve stratégique mondiale de sirop d'érable était épuisée. Depuis lors, il y a eu un rebond de production et la réserve est pleine.

Chaque année, le cartel négocie avec les acheteurs pour déterminer le prix du sirop d'érable. Différents paramètres sont pris en compte par les deux parties, explique Paul Rouillard, notamment le niveau de la réserve et la consommation mondiale estimée. Si le cartel et les acheteurs ne parviennent pas à s'accorder sur un prix, le tribunal administratif quasi-gouvernemental de la province, qui supervise les organisations agricoles collectives, fixe le prix.

Si un producteur tente de dépasser son quota de commercialisation, il encourt une pénalité de la part du tribunal.

Gestion de l'offre : le revers de la médaille

Ce système de gestion de l'offre à base de quotas a permis de lisser la production de sirop d'érable et de maintenir les prix à un niveau élevé et stable (ce qui est l'objectif de tout cartel), de rendre les producteurs plus puissants et de maximiser leurs revenus. Certains reprochent aux cartels d'être simplement un moyen de transférer des revenus des consommateurs vers les producteurs, en maintenant des prix plus élevés que les prix du marché. Autre grief à l'endroit des cartels : ils asphyxient la concurrence et bloquent l'innovation. Normalement, lorsque les prix d'un bien sont élevés, on voit arriver de nouveaux producteurs et de nouvelles techniques. Mais les quotas fonctionnent comme une barrière aux nouveaux entrants et un frein à l'innovation, puisqu'un producteur ne peut pas gagner de nouvelles parts de marché.

Les systèmes de gestion de l'offre destinés à réguler la production et les prix agricoles ne sont pas propres au Canada. Le Japon limite la production de riz en définissant des quotas d'offre; le Viet Nam maximise la production et l'exportation de riz en imposant des quotas de production. Les États-Unis ne recourent pas très largement à la gestion de l'offre pour soutenir le revenu des agriculteurs. Un système de quotas existe dans l'Union européenne, mais il est progressivement démantelé au profit d'un

paiement global par exploitation, transfert direct versé à l'agriculteur pour le seul fait qu'il est agriculteur.

D'après les adversaires de la gestion de l'offre, si les gouvernements supprimaient cette pratique, les prix baîsseraient, car ils seraient déterminés par la loi de l'offre et de la demande au lieu d'être

fixés par des cartels. Mais ce n'est pas toujours vrai.

Prenons l'exemple de l'Australie. Ce pays a été l'un des pionniers de la gestion de l'offre dans les années 20, et le Canada lui a emboîté le pas dans le secteur agricole, en particulier pour les produits

laitiers (Findlay, 2012). En Australie, des agences publiques avaient le mono-

pole de la commercialisation du lait. Les prix étaient fixés à un niveau plus élevé que le niveau que les agriculteurs obtiendraient en exportant leur production. Un système de quotas a été établi, avec des quotas négociables entre producteurs. En 2001, l'Aus-

Les systèmes de gestion de l'offre coûtent cher lorsqu'ils servent à accroître les revenus des agriculteurs ou à stimuler la production d'une denrée particulière.

tralie abolit totalement ce système. L'année suivante, le prix du lait chuta, mais il remonta fortement entre 2002 et 2008, avant de connaître un nouveau tassement; cette année, le voici de nouveau à la hausse. Au total, depuis que l'Australie a supprimé le système de gestion de l'offre sur le lait, les prix ont augmenté davantage qu'ils ne l'avaient fait avec le système de gestion de l'offre (Dairy Australia).

Les systèmes publics de gestion de l'offre peuvent viser à réduire ou à accroître la production, le plus souvent grâce à un système de quotas. Le système en vigueur au Viet Nam pour le riz impose aux riziculteurs de produire davantage qu'ils ne l'auraient souhaité afin d'alimenter suffisamment le marché intérieur et les marchés d'exportation.

Comme beaucoup d'économistes, Will Martin, économiste principal chargé de la recherche sur le développement agricole et rural à la Banque mondiale, estime que les systèmes de gestion de l'offre coûtent cher lorsqu'ils servent à accroître les revenus des agriculteurs ou à stimuler la production d'une denrée particulière.

En revanche, estime-t-il, ils peuvent être utiles pour corriger un déséquilibre structurel du marché, par exemple pour les pêcheries à accès non réglementé. Ce fut le cas dans la province canadienne de Newfoundland en 1992, où la surpêche de la morue avait quasiment éradiqué l'espèce des eaux de la province. Le gouvernement a déclaré un moratoire sur la pêche de la morue. Mais le recours à des quotas pour corriger un tel problème de marché peut avoir des conséquences imprévues. (Dans ce cas-ci, l'absence de limite sur les prises par pêcheur a conduit à une destruction du marché.) Le moratoire a permis de reconstituer les stocks dans la pêcherie, mais a ruiné les industries qui vivent de la pêche à la morue, qui étaient une source de revenu importante pour la région.

L'un des arguments souvent invoqués en faveur de la gestion de l'offre est qu'elle permet d'aider les producteurs. C'est probablement vrai, reconnaît Will Martin, pour les producteurs qui existent au moment où le système est mis en place, par exemple pour les agriculteurs du Québec qui exploitaient les érables en 2004. Mais la combinaison de prix élevés et de quotas bénéficie généralement davantage aux gros producteurs qu'aux petits. De plus, les quotas rendent l'accès au marché plus difficile aux nouveaux entrants, car il faut racheter des droits à produire aux exploitants qui possèdent déjà les quotas.

Bien sûr, les cambrioleurs qui ont puisé dans la réserve stratégique au Canada ont trouvé un nouveau moyen d'entrer sur le



marché du sirop d'érable. Au lieu d'acheter des quotas aux agriculteurs, ils ont simplement fait main basse sur leur production, comme les voleurs de bétail au temps des cowboys.

L'équivalent de 18 millions de dollars en sirop d'érable a été subtilisé dans l'un des trois entrepôts utilisés par la Fédération pour stocker les surplus de production. Le forfait a été découvert au milieu de l'année 2012 à l'occasion d'un audit du contenu de la réserve. L'entrepôt, situé à une centaine de kilomètres au sud-ouest de Québec, la capitale provinciale, était sous surveillance légère — trop légère, on le sait maintenant. Les malfaiteurs se sont installés à proximité et en l'espace d'une année, aux dires de la police, se sont emparés de quelque 10.000 barils de sirop, ce qui représente environ 1.222.000 litres, ou 10 % de la réserve (Canadian Business, 2013). Comme rien ne permet de distinguer le sirop du Québec d'un autre produit, les consommateurs n'avaient aucun moyen de faire la différence entre le produit approuvé par la Fédération et le sirop volé. Peut-être aussi que certains acheteurs ne s'en sont pas soucié.

On pense que les voleurs ont tenté d'écouler leur marchandise dans d'autres provinces du Canada et aux États-Unis. L'enquête menée par la Police provinciale du Québec, assistée par la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et la Police de l'immigration et des douanes des États-Unis (Canadian Press, 2012) a abouti à l'arrestation de trois suspects dès décembre 2012 et de 15 autres personnes peu de temps après (Canadian Broadcasting Corporation, 2012). Les

prévenus devront répondre d'accusations de vol, association de malfaiteurs, escroquerie et trafic de biens volés. Deux tiers du sirop volé ont été récupérés par la police.

Le crime ne paie pas, dit l'adage. C'est peut-être vrai, mais avec les prix élevés garantis par le cartel du sirop d'érable, les malfaiteurs avaient 18 millions de raisons de tenter de prouver le contraire. ■

Jacqueline Deslauriers est une des rédactrices principales de Finances & Développement.

Bibliographie :

Dairy Australia, *Farmgate milk price*, www.dairyaustralia.com.au/Statistics-and-markets/Prices/Farmgate-Prices.aspx

Canadian Broadcasting Corporation, 2012, "15 More Quebec Arrests in Stolen Maple Syrup Case," December 20.

Canadian Press, 2012, "Police Make Arrests in Massive Maple Syrup Heist," December 18.

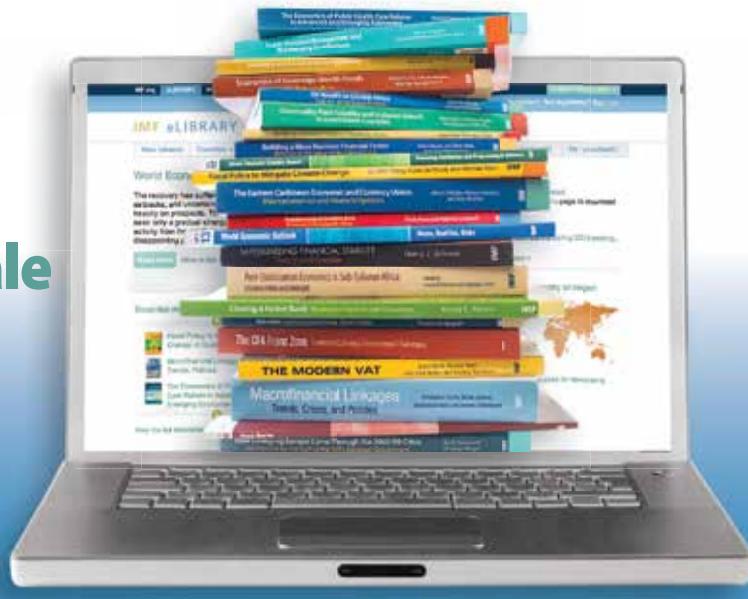
Findlay, Martha Hall, with Margarita Gres, 2012, "Supply Management: Problems, Politics and Possibilities," University of Calgary, SPP Research Papers, Vol. 5, Issue 19 (June).

Gagné, Isabelle, 2008, "Maple Syrup Production in Quebec: Farmer Self Determination for Market Control," IIED Regoverning Markets Innovative Policy Series (London: IIED).

Shufelt, Tim, 2013, "The Great Canadian Maple Syrup Heist," Canadian Business, March 8.

Bibliothèque en ligne du FMI : la connaissance de l'économie mondiale au bout des doigts

**Vous trouverez nos
suggestions
bibliographiques sur
elibrary.imf.org/fdju**



F O N D S M O N É T A I R E I N T E R N A T I O N A L