



Source : John Major - John Major Photography

## Justification économique de la gestion de l'offre

### *Perspective historique*

Pour comprendre l'origine et la motivation économique de la politique de gestion de l'offre, il importe de la situer dans une perspective historique. Cette perspective, en réalité, n'est pas propre au Canada, mais s'applique à la plupart des secteurs laitiers des pays développés. Après la Seconde Guerre mondiale, les fermes laitières, dont la mission s'était jusque là limitée à l'autosuffisance, ont commencé à se spécialiser et à se donner une orientation de marché. C'est ainsi qu'elles sont devenues plus tributaires des acheteurs, puisque le niveau de vie des producteurs dépendait majoritairement de leurs revenus du lait. Les producteurs laitiers étaient alors désavantagés sur le marché car un grand nombre d'entre eux vendaient un produit hautement périssable à quelques acheteurs régionaux. Pour faire partiellement contrepois au pouvoir de marché des acheteurs, certains producteurs laitiers ont décidé de créer des coopératives laitières. De nombreux producteurs laitiers s'y sont joints par la suite. À l'époque, la production laitière était hautement saisonnière, les variations de prix à la ferme étaient marquées et deux voisins livrant la même qualité de lait pouvaient toucher des prix très différents, selon leurs relations et leur capacité de négocier avec les acheteurs.



Source : Ontario Farm Animal Care Council (OFAC)  
Animal Agriculture Photo Library

À la fin des années 60, le Canada a commencé à perdre son accès privilégié au marché laitier du Royaume-Uni, qui avait décidé de se joindre à la Communauté économique européenne (1973). Le Canada s'est retrouvé avec des surplus de lait, des faibles prix et la nécessité d'un coûteux soutien du gouvernement fédéral. En même temps, la mise en œuvre de la Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne appuyait la production laitière par des subventions, ce qui a entraîné une surproduction et une augmentation de l'aide gouvernementale. À l'époque, de nombreux analystes consultés se demandaient pourquoi la plupart des pays développés avaient besoin d'intervenir dans leur secteur laitier. Il semble que le secteur laitier a besoin d'une coordination que le marché seul ne peut assurer. C'est de l'absence de coordination que naissent les situations d'où découle le besoin d'aide budgétaire.

La réponse du Canada au problème de coordination du marché, qui générait un besoin d'aide gouvernementale et entraînait une surproduction, a été la mise en œuvre d'un programme de gestion de l'offre pour l'industrie laitière au début des années 70. Environ 10 ans plus tard, l'Europe s'est dotée d'un système semblable. Il y a lieu de signaler également que les États-Unis ont institué un prix de soutien et des ordonnances fédérales de commercialisation du lait à la fin des années 30 pour des raisons semblables.

### *Le besoin de coordination : exemple récent*

La période 2007-2009 est un bon exemple pour illustrer les problèmes de coordination dans le secteur laitier. En 2007 et au début de 2008, les prix du lait ont atteint des niveaux jamais vus sur les marchés internationaux, y compris aux États-Unis et en Europe. Les producteurs laitiers ont réagi à ces prix élevés en augmentant leur production.

Malheureusement, en même temps, le prix des aliments pour animaux a connu une hausse sensible, tandis que la consommation des produits laitiers régressait, en conséquence de l'augmentation des prix de détail en général et de l'impact de la crise économique mondiale. Ainsi, en 2009, le secteur laitier aux États-Unis et en Europe était dans un état de surproduction qui a provoqué une grande crise laitière. La crise a nécessité d'importantes interventions budgétaires



gouvernementales aux États-Unis de même qu'en Europe. La subvention spéciale en Europe a été de 280 millions d'euros. L'augmentation du prix de soutien aux États-Unis a fait monter d'environ 350 millions de dollars le coût des programmes laitiers fédéraux en 2009 (Pokononews.net novembre 2009, Grey et al. 2010). L'aide fédérale s'élevait donc à près de 1 milliard de dollars. Selon une étude de l'International Farm Comparison Network (IFCN), avec le prix moyen du lait aux États-Unis en 2009, même les grandes fermes laitières (2 200 vaches dans l'État de New York) ne couvraient pas leurs coûts variables (coût des intrants).

Aux États-Unis, le Comité consultatif sur l'industrie laitière nommé par le gouvernement a dit que la crise a duré plus longtemps qu'elle n'aurait dû, car confrontés à la faiblesse des prix à la production, les producteurs laitiers américains ont mis beaucoup de temps à réduire leur production (pourquoi me sacrifier pour le bien de l'industrie si les autres ne le font pas?). De fait, certains producteurs laitiers ont accru leur production (au prix d'un rendement négatif) en réaction à la faiblesse du prix. Ce comportement contre-intuitif vient de l'impératif de maintenir des liquidités pour rembourser ses emprunts bancaires et demeurer en affaires assez longtemps pour laisser passer la crise. Dans ce jeu, chacun espère que d'autres fermes laitières abandonneront les affaires afin de réduire l'offre et de ramener les prix à des niveaux plus normaux. La situation n'est pas particulièrement efficace, étant donné que c'est l'absence de coordination du marché (réponse d'offre appropriée) qui donne lieu à la rationalisation de l'industrie, et non pas la compétitivité relative des intervenants de l'industrie, comme la théorie voudrait le faire penser. Ce problème, les législateurs américains l'ont reconnu, et le Congrès étudie la possibilité d'instaurer des politiques pour corriger l'absence de réponse d'offre appropriée qui vient du problème de coordination (National Milk Producers Federation, juillet 2010). Le Comité aussi noté que les prix sont devenus beaucoup plus volatils au fil des ans, avec l'augmentation de la taille et la spécialisation plus poussée des fermes laitières. Cela illustre bien la place importante qu'occupent les actifs immobilisés dans le secteur laitier, ce qui amplifie le problème de coordination et génère une plus grande volatilité des prix.



Source : John Major - John Major Photography

### *La production laitière est-elle un cas particulier ?*

Ce ne sont pas tous les aspects de la production laitière qui sont particuliers. D'autres secteurs ont d'importants actifs immobilisés et des cycles de prix majeurs. Plusieurs secteurs, comme celui des ressources naturelles, répondraient à ces critères. Cependant, les ressources naturelles ont un avantage important du fait que leurs produits ne sont pas périssables et peuvent être laissés dans leur forme naturelle pour un temps considérable avant d'être extraits ou récoltés. En outre, la plupart des ressources naturelles sont exploitées par de grandes sociétés nationales ou internationales; ce qui n'est pas le cas pour les fermes laitières. Les exploitants des ressources naturelles réduisent habituellement considérablement leur production lorsque les prix ne sont pas favorables, ce qui facilite la coordination, alors que l'industrie laitière est caractérisée par une production hautement désagrégée et de nature périssable. Néanmoins, même dans l'industrie très concurrentielle du pétrole brut, on pourrait soutenir qu'il se fait des efforts de coordination, comme en témoigne l'effort que fait l'OPEP pour contrôler la production pétrolière. On pourrait ajouter que la décision du patron d'une société exploitant des ressources naturelles de fermer temporairement une usine ou une mine lui coûte rarement son emploi et sa maison – comme cela arrive souvent au producteur qui doit cesser sa production.



Sur la même période, le secteur laitier canadien a échappé à la crise laitière. Les prix des produits laitiers et la production sont demeurés stables. Chose importante, le gouvernement canadien, au contraire de ses homologues américains et européens, n'a pas eu à intervenir dans l'industrie laitière pendant cette crise laitière mondiale. Il est clair que le système de gestion de l'offre au Canada a permis à l'industrie d'éviter certaines des difficultés rencontrées par d'autres pays développés en 2008-2009. La gestion de l'offre est un outil de coordination efficace, puisqu'elle coordonne l'offre nationale (par des règles de production au niveau de la ferme) pour répondre à la demande.

### ***La déréglementation du secteur laitier et le problème de coordination***

La Nouvelle-Zélande, l'Australie et, plus récemment, la Suisse ont déréglementé leur secteur laitier. La politique laitière européenne semble aussi prendre le parti de la déréglementation. Toutefois le niveau total d'intervention, même découplé, risque de demeurer important.

Les secteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie profitent d'une structure de production qui leur vaut d'être la région du monde où le coût de production est le plus bas (pas d'étables, production laitière saisonnière, base de pâturage). Les deux pays sont aussi de grands intervenants sur le marché international. De fait, leur consommation intérieure est nettement inférieure à leurs exportations. Les deux pays ont aussi en commun le fait que le secteur laitier est déréglementé et bénéficie de peu d'aide. Cependant, la Nouvelle-Zélande a un acheteur (presque) unique de lait de ferme, qui domine le marché intérieur et est le vendeur unique de ses produits laitiers sur les marchés internationaux. En outre, cet acheteur et vendeur (presque) unique est une coopérative (Fonterra) qui appartient à la plupart des producteurs laitiers de la Nouvelle-Zélande<sup>1</sup>. C'est une grande source de coordination de la chaîne de valeur. Cela revient à une intégration à la fois verticale et horizontale. L'Australie, par contre, n'a pas de « Fonterra », et c'est peut-être ce qui explique pourquoi son secteur laitier connaît des difficultés depuis la déréglementation totale en 2000, contrairement au secteur laitier de la Nouvelle-Zélande. De fait, récemment, l'Australie a dû bonifier de 100 millions de dollars australiens l'aide de transition qu'elle verse à ses producteurs laitiers.

La Suisse a éliminé son contingent de lait en mai 2009 et créé un programme de compensation pour la diminution prévue du prix du lait de ferme. Une réduction de prix de 22 % en a résulté et une augmentation de production sans grand effet sur la demande. Les stocks de beurre et de poudre ont augmenté et il semble que le marché n'a pas pu équilibrer l'offre et la demande. Le gouvernement suisse a donc appuyé une nouvelle intervention qui donne à chaque producteur un volume de référence, et qui assujettit à un prélèvement spécial toute la production dépassant le niveau de référence. C'est une initiative pour mieux coordonner le marché<sup>2</sup>.



*La Suisse a éliminé son quota en 2009, mais a appuyé une nouvelle intervention pour tenter de limiter les volumes de lait.*

Ainsi, il semble que la nature du secteur laitier nécessite une coordination du marché, même en contexte de déréglementation. Sans coordination du marché, les promesses théoriques de la déréglementation ne semblent pas se matérialiser.

<sup>1</sup> Le secteur laitier de la Nouvelle-Zélande a été essentiellement déréglementé en 1993, mais le Dairy Board était toujours en place et constituait le plus grand réseau de marketing de produits laitiers au monde. En 1996, la NZ Dairy Board Amendment Act a transféré la propriété de l'actif du Dairy Board aux 12 coopératives du pays. Les négociations pour les fusions, les changements législatifs et l'intervention gouvernementale qui ont suivi ont débouché sur la formation du Fonterra Cooperative Group en 2001. Fonterra est le principal acheteur de lait de la Nouvelle-Zélande (plus de 95 % du lait du pays) et est le vendeur unique.

<sup>2</sup> Sources : ip-lait.ch et La Terre de chez nous, 18 novembre 2010