

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

Section des sciences économiques, politiques et sociales

Enquête sur les problèmes relatifs au contrôle de la production laitière en Suisse

THÈSE

présentée à la Section des sciences économiques, politiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur ès sciences économiques

par

PETER PROBST

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1964

Monsieur Peter Probst est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences économiques: «Enquête sur les problèmes relatifs au contrôle de la production laitière en Suisse». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 18 mai 1964

Le directeur de la Section
des sciences économiques,
politiques et sociales

Prof. P. R. Rosset

TABLE DES MATIERES

Bibliographie	7
Abréviations	13
Introduction	15

Première Partie

Enquête sur la nécessité d'un contrôle de la production laitière en Suisse

Chapitre 1

Développement de la production et de la demande dans l'économie laitière suisse

I. Développement de la production de lait	18
1. Cause fondamentale de l'accroissement de la production laitière: la politique des prix de la Confédération	19
2. Causes secondaires de l'accroissement de la production laitière	24
II. Développement de la demande et ses causes	29
1. Développement de la demande dans le pays	29
2. Développement de la demande à l'étranger	35
III. Résumé du développement de la production laitière et de la demande de lait et de produits laitiers	38

Chapitre 2

Conséquences du développement de la production et de la demande de lait

I. Extension de la demande	40
1. Voie de l'économie libre	40
2. Voie de l'économie dirigée	42
II. Limitation de l'offre	45
1. Contrôle des importations	46
2. Limitation de la production laitière	47
A. Encouragement à la culture des champs	47
B. Contrôle de la production	48
Résumé de la première partie	54

Deuxième Partie

Contrôle de la production laitière et buts de la politique agricole suisse

Chapitre 3

Contrôle de la production laitière et buts trans-économiques

I. Conservation d'une forte population paysanne	56
II. Approvisionnement du pays par la production indigène en périodes difficiles	59
III. Maintien d'une économie libérale	60

Chapitre 4

Contrôle de la production laitière et buts économiques

I. Principes	61
II. Points de vue de l'économie suisse	63
1. Considérations théoriques	63
A. Coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du placement	64
B. Coûts sociaux du contrôle de la production	65
C. Comparaison des coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du contrôle de la production	67
2. Théorie et réalité	68
III. Conséquences pour le régime financier de la Confédération	74
A. Dépenses de la Confédération dans le cas d'une garantie illimitée du prix et du placement	74
B. Dépenses de la Confédération dans le cas du contrôle de production	77

Troisième Partie

Quelques problèmes relatifs à l'exécution du contrôle de la production laitière

Chapitre 5

Genre de la sanction infligée aux producteurs de lait lors du dépassement des contingents

Chapitre 6

Diverses méthodes de contrôle de la production laitière

I. Contingement des livraisons de lait	81
--	----

1. Détermination des contingents individuels lors de l'introduction du contingentement des livraisons de lait («répartition initiale»)	82
2. Nécessité d'une réglementation souple	86
A. Révision périodique des contingents (la méthode de la «moving base»)	87
B. Contingents transmissibles	89
3. Discussion des méthodes	91
A. Conséquences pour l'économie nationale, l'agriculture et la Confédération	91
B. Problèmes d'exécution	93
II. Contingentement des troupeaux laitiers	95
1. Détermination du troupeau laitier national optimum	95
2. Fixation des troupeaux de base individuels	96
3. Discussion de la méthode	97
III. Contingentement des achats de denrées fourragères	98
1. Contingentement global des importations de matières fourragères	99
2. Contingentement individuel des achats de fourrages concentrés	100
3. Discussion des méthodes	102
Résumé final	104
Annexes	105

BIBLIOGRAPHIE

- Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy (A compilation of essays on problems, research techniques, and results of investigations dealing with adjustments needed in American agriculture), Ames (Iowa/USA) 1958.
- Arbeitsausschuss für Fragen der Kostensenkung und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft: Empfehlungen und Berichte, Bern 1958 (polytypage).
- Bericht über die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Produktion in der Landwirtschaft, Bern 1958 (polytypage).
- Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture : Rapport présenté au Comité, le 31 mai 1960, sur les possibilités et la nécessité d'une extension des cultures (polytypage).
- A study of alternative methods for controlling farm milk production and supporting prices to farmers for milk and butterfat (Letter from the Secretary of Agriculture transmitting a report giving information with respect to various methods of production control and various methods of price support which could be made applicable to milk and butterfat and their products), Washington 1955.
- Bekämpfung der Milchschwemme in den Vereinigten Staaten, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 27 février 1962, no. 760.
- Bericht der von der Abteilung für Landwirtschaft des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eingesetzten Arbeitsgruppe über das Vorgehen bei einer differenzierten Verlustbeteiligung der Produzenten bei der Verwertung der Milch, vom 28. Februar 1961 (polytypage).
- Börlin, M. : Die Agrarintegration der EWG und die Schweiz, dans «Aussenwirtschaft», no. 2/3, 1962.
- Brandow, G. E. : Current Programs in Relation to Needed Adjustments, dans «Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy», Ames (Iowa/USA) 1958.
- Interrelations Among Demands for Farm Products and Implications for Control of Market Supply, dans «Pennsylvania Agr. Expt. Sta. Bulletin», no. 680, August 1961.
- Potentialities and Limitations of Comprehensive Supply Control, dans «Journal of Farm Economics», no. 5 (December), 1960.
- Brinegar/Johnson : On Letting Go of the Bear's Tail, dans «Journal of Farm Economics», no. 1 (February), 1954.
- Brugger, A. : Produktions- und Strukturlenkung in der Viehwirtschaft, dans «Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte», no. 3 (März), 1962.
- BUTYRA : Rapports annuels sur les exercices.
- Christensen, R. P. : Needed Adjustments in Farming, dans «Journal of Farm Economics», no. 3 (August), 1954.
- Cochrane, W. W. : An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Problems in the United States, dans «Journal of Farm Economics», no. 2 (May), 1957.
- Farm Prices, Myth and Reality, Minneapolis (USA) 1958.
- Nature of the Race Between Food Supplies and Demand in the United States, 1951—1975, dans «Journal of Farm Economics», no. 2 (May), 1953.

- Cochrane, W. W.: Some Additional Views on Demand and Supply, dans «Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy», Ames (Iowa/USA) 1958.
- Some Further Reflections on Supply Control, dans «Journal of Farm Economics», no. 4 (November), 1959.
- The Case for Production Control Restated, dans «Joint Economic Committee, Policy for Commercial Agriculture», Washington (USA) 1957.
- Département fédéral de l'économie publique (Division de l'agriculture) : Annuaire agricole de la Suisse, Berne.
- Lenkung der tierischen Produktion in der Landwirtschaft (Exposé zuhanden des Arbeitsausschusses für Fragen der Kostensenkung und der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft), Bern 1958 (polytypage).
- Der englische Milchmarkt, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 1^{er} août 1962, no. 2967.
- Dettwiler, E.: Die Preisparität in landwirtschaftlichen Betrieben der Schweiz und ihre Bedeutung für die Wahl der Produktionsrichtung und der Betriebsform, thèse E. P. F. (Zurich) 1956.
- Die GATT-Beratungen über den Buttermarkt, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 30 janvier 1962, no. 365.
- Direction générale des douanes : Commerce spécial de la Suisse avec les pays de la CEE, 1960 et 1961 (extrait de la Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse), Berne.
- Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse, Berne.
- Durost/Barton : Changing Sources of Farm Output (Production Research Report Number 36 of the United States Department of Agriculture), Washington 1960.
- Durtschi, E.: Landwirtschaftliche Marktlehre, Frauenfeld 1961.
- Englands Agrarprobleme und die EWG, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 25 septembre 1961, no. 3526/3534.
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Communauté économique européenne) : Einige Betrachtungen über das System der «deficiency payments» in der Landwirtschaft und die Kosten seiner Anwendung in der EWG, Brüssel 1960.
- Entwicklungstendenzen der Erzeugung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in der EWG (1956—1965), Brüssel 1960.
- Methoden und Möglichkeiten der langfristigen Vorausschätzung der Agrarproduktion, Studie Nr. 3 der EWG-Reihe Landwirtschaft, Brüssel 1961.
- Faris/McPherson : Adjustment in Milk Supply, North Carolina Agricultural Experiment Station, January 1959.
- Fédération des coopératives Migros : Programme agricole, Zurich 1958/59.
- Feisst, E.: Durchhalten. Schweizerische Lösungen zur Ernährungs- und Agrarpolitik während und nach dem Kriege, Bern 1944.
- Fifteenth Semiannual Report on Activities carried on under Public Law 480, 83D Congress (Message from the President of the United States), Washington 1962.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) : Annuaire de la production 19 . ., Rome.
- Annuaire du commerce 19 . ., Rome.
- Enquête sur les problèmes relatifs aux mesures de stabilisation des prix agricoles et de soutien de l'agriculture, Rome 1960.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) : La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 19 . ., Rome (publié toutes les années).
- Les produits alimentaires au service du développement — un système d'utilisation des excédents, Comité des produits / 34^e session (Conférence de B. R. Sen), Rome.
 - Pourquoi y a-t-il des excédents de produits agricoles ? Lettre d'information européenne, no. 3, septembre/octobre 1961, Rome.
 - Rapport de la FAO sur les produits 19 . ., Rome (publié toutes les années).
- Fox, K. A. : Effects of Farm Product Prices on Production and Commercial Sales, dans «Joint Economic Committee, Policy for Commercial Agriculture», Washington 1957.
- Gollnick, H. : Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und ihre Abhängigkeit von Preis- und Einkommensänderungen, Hamburg/Berlin 1954.
- Günther, H. E. : Die Marktregulierungen für Milch und Molkereiprodukte in West-europa (Kieler Studien), Kiel 1960.
- Haaau/Wöhlken : Probleme der langfristigen Strukturprognose und der Branchenprognosen im Agrarsektor. Beitrag zur Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. über «Bedeutung und Anwendung ökonomischer Methoden in der agrarwirtschaftlichen Forschung», Stuttgart-Hohenheim 1961 (polytypage).
- Handbuch der Landwirtschaft, 5. Bd., 2. Aufl., Berlin/Hamburg 1954.
- Hasselbach, W. v. : Notwendigkeit und Grenzen der Produktionslenkung und Marktlenkung, dans «Agrarpolitische Revue», no. 9 (Mai), 1959.
- Hayek, A. : Die Ursachen der ständigen Gefährdung der Freiheit, dans «Ordo» (Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), vol. 12, 1961, Düsseldorf/München.
- Heady, E. O. : Resource and Revenue Relationships in Agricultural Production Control Programs, dans «The Review of Economics and Statistics», no. 3 (August), 1951.
- Howald, O. : Die Angst vor dem Segen an Bodenfrüchten ist unbegründet (Kommentar des Werkes von Marmulla/Brault : Europäische Integration und Agrarwirtschaft, München/Bonn/Wien 1958), dans «Agrarpolitische Revue», no. 1/2 (Sept./Okt.), 1959.
- Howald/Laur : Economic rurale, Lausanne 1962.
- Hürlimann, J. : Staatliche Preis- und Absatzsicherungspolitik in der schweizerischen Landwirtschaft seit Ende der zwanziger Jahre bis zum Kriegsausbruch 1939, thèse Zurich 1943.
- Jaggi, K. : Agrar- und volkswirtschaftliche Betrachtungen zur Ausdehnung der landeseigenen Versorgung mit Zucker, thèse Fribourg 1960.
- Johnson, G. L. : Agricultural Supply Analysis, dans «Journal of Farm Economics», no. 2 (May), 1960.
- Sources of Expanded Agricultural Production, dans «Joint Economic Committee, Policy for Commercial Agriculture», Washington 1957.
- Joint Committee on the Future System of Milk Payments : Report of the Technical Study Group, London 1961 (polytypage).
- Joint Economic Committee : Policy for Commercial Agriculture, Its Relation to Economic Growth and Stability (Papers submitted by panelists appearing before the Subcommittee on Agricultural Policy), Washington 1957.

- Kurzauszüge von Dissertationen aus Agrarökonomie und Agrarsoziologie (Bd. I bis V/ 1945 bis 1957), bearbeitet und herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn (polytypage).
- Landwirtschaftsprobleme, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 4 mars 1962, no. 830.
- Marbach, H. : Vorschläge zu einer wirklichkeitsentsprechenden Umschreibung und Erfassung der Bahnhofbauern. Ein Beitrag zur Lex Piot, dans «Die Grüne», no. 8, 1960.
- Massante, W. : Inverse Produktionsanpassung der Landwirtschaft, dans «Landbau-forschung», no. 1, 1960.
- Milchinformationen des landwirtschaftlichen Informationsdienstes : Die Angebots-elastizität der Milch in der Schweiz, bulletin du 3 octobre 1961, no. 50.
- Neumann/Maidl : Die Auswirkungen der Mechanisierung auf Produktivität und Rentabilität landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern, dans «Berichte über Land-technik», no. 63, 1960.
- Organisation Economique de Coopération et de Développement (OECD) : Elasticité de la demande pour le lait et les produits laitiers par rapport aux revenus et aux prix (Projet A. E. P., no. 7/11 - IIA), Paris 1962 (polytypage).
- Organisation et structure du marché du lait dans les pays membres de l'OECE. Observations générales (Projet A. E. P., no. 5/31 - II, partie I), Paris 1961 (polytypage).
- Rôle des prix différentiels dans l'accroissement de la consommation du lait et des produits laitiers, Paris 1961 (polytypage).
- Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) : Les politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord. La politique des prix et des revenus. 2^{ème} rapport du Comité ministériel de l'agriculture et de l'alimentation, Paris 1957.
- Organisation et structure du marché du lait dans les pays membres de l'OECE. Chapitres par pays, vol. IV (Projet A. E. P., no. 5/31 - II, partie II), Paris 1961 (polytypage).
- Problèmes de politique laitière. 4^{ème} rapport sur les politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord, vol. II, Paris 1960.
- Tendances des politiques agricoles depuis 1955. 5^{ème} rapport sur les politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord, Paris 1961.
- Petricovic, J. : Kostenunterschiede bei Milch-, Weizen- und Rapsproduktion nach Gebieten und Betriebsgrößen. Ein Beitrag zur Frage der Preisdifferenzierung bei den Agrarprodukten, dans «Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates», no. 155, 1954.
- Prévisions concernant l'évolution à long terme de la consommation et de la production de denrées alimentaires en Suisse, dans «Annuaire agricole de la Suisse» 1960.
- Plate/Woermann : Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft, dans «Agrarwirtschaft», Sonderheft 14, 1962.
- Popp, H. W. : Response of Farm Production to Prices : A Case Study for the Supply of Dairy Products in Switzerland, thèse Chicago 1961.
- Probleme der britischen Agrarpolitik, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 24 février 1962, no. 723.

- Robinson/MacDonald : Prices of Negotiable Marketing Certificates for Milk, dans «Journal of Farm Economics», no. 2 (August), 1962.
- Schickele, R. : Agricultural Policy. Farm Programs and National Welfare, New York/Toronto/London 1954.
- Schlotter, H. G. : Produktionsregulative Agrarsubventionen, dans «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», no. 3 (Juli), 1961.
- Schmidt, H. : Die Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die Kombination der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft, Heft 44 (1960) der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Schmitt, G. : Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess, dans «Agrarwirtschaft», no. 10 (Okt.), 1960.
- Schultz, T. W. : Production and Welfare of Agriculture, New York 1949.
- The Economic Organization of Agriculture, New York/Toronto/London 1953.
- Secrétariat des paysans suisses : Die Kosten- und Ertragsverhältnisse in schweizerischen Bauernbetrieben (Sonderbericht der Abteilung für Rentabilitätshebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates), Brugg.
- Recherches comptables, Brougg.
- Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation, Brougg.
- Statistique laitière de la Suisse, Brougg.
- Senkuog der Stützungspreise für Milchprodukte in den Vereinigten Staaten, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 5 avril 1962, no. 1346.
- Shepherd, G. S. : Agricultural Price Analysis, 4th edit., Ames (Iowa/USA) 1957.
- Sollberger, W. : Aktuelle Verwertung und Preisgestaltung im Milchsektor, dans «Schweizerisches Zentralblatt der Milchproduzenten» du 11 mai 1962, no. 19.
- Somogyi, J. C. : Ernährungsprobleme in hochentwickelten Ländern, dans «Neue Zürcher Zeitung» du 29 juillet 1962, no. 2939.
- Steiner, Karl : Die Problematik der inversen Produktionsanpassung und das Phänomen der zyklischen Angebots- und Preisentwicklung in der schweizerischen Agrarwirtschaft. Dargestellt auf Grund der Zeitperiode 1926—1956, thèse Fribourg 1957.
- Union suisse du commerce de fromage SA : Rapports annuels sur les exercices.
- Wallace, T. D. : Measures of Social Costs of Agricultural Programs, dans «Journal of Farm Economics», no. 2 (May), 1962.
- Weber, A. : Struktur und Dynamik des Fleischverbrauchs in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dans «Agrarwirtschaft», Sonderheft 11/12, 1961.
- Weber, H. : Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, eine Betrachtung über Beschäftigung und Einkommen, Hamburg/Berlin 1955.
- Wöhken, E. : Die Angebotselastizität von Agrarprodukten und ihre Problematik, thèse Göttingen 1955.
- Working, E. J. : How Effective are Prices and Incomes in Bringing About Adjustments Within Agriculture ?, dans «Joint Economic Committee, Policy for Commercial Agriculture», Washington 1957.
- Zengerling, T. : Die Einflüsse von Preisveränderungen auf die Hauptrichtungen der landwirtschaftlichen Produktion. Eine Untersuchung in sieben südbadischen Gemeinden, thèse Freiburg i. Br. 1955.
- Zur Lage des Käsehandels nach den Zollverhandlungen im Rahmen des GATT, dans «Emmentaler-Blatt» du 6 octobre 1962, no. 233.

Rapports du Conseil fédéral, messages et textes législatifs

Second rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, du 29 décembre 1959 (FF 1960 I 205).

Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale :

- à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie, du 19 janvier 1951 (FF 1951 I 141).
- à l'appui d'un projet d'arrêté concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles, du 13 février 1953 (FF 1953 I 429).
- concernant les mesures complémentaires propres à financer temporairement le placement de produits laitiers, du 15 novembre 1957 (FF 1957 II 961).
- concernant la prorogation temporaire des mesures complémentaires propres à financer le placement de produits laitiers, du 16 mai 1958 (FF 1958 I 1053).
- concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 6 février 1959 (FF 1959 I 265).
- concernant la modification de l'arrêté du 19 juin 1959 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 17 mai 1960 (FF 1960 I 1682).
- concernant la modification de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 1^{er} décembre 1961 (FF 1961 II 1146).
- concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 1^{er} juin 1962 (FF 1962 I 1197).

Textes législatifs :

- Ordonnance tendant à limiter la production animale, du 6 août 1935 (RO 1935/577).
- Ordonnance réglant la production laitière, du 25 avril 1938 (RO 1938/189).
- Ordonnance I du Département fédéral de l'économie publique réglementant la production laitière, du 22 août 1938 (RO 1938/417).
- LF sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne, du 3 octobre 1951 (RO 1953/1095), («loi sur l'agriculture»).
- Ordonnance relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture, du 21 décembre 1953 (RO 1953/1153), («Ordonnance générale sur l'agriculture»).
- AF concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles, du 29 septembre 1953 (RO 1953/1132), («Arrêté sur le statut du lait»).
- ACF concernant la retenue conditionnelle du deuxième centime d'augmentation sur le prix de base du lait, du 1^{er} mai 1956 (RO 1956/740).
- AF concernant les mesures complémentaires propres à financer temporairement le placement de produits laitiers, du 20 décembre 1957 (RO 1958/225).
- ACF concernant une retenue conditionnelle opérée sur le prix de base du lait du 1^{er} mai au 31 octobre 1958, du 25 avril 1958 (RO 1958/229).
- AF concernant la prorogation temporaire des mesures complémentaires propres à financer le placement de produits laitiers, du 13 juin 1958 (RO 1958/811).
- AF sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables

- à l'économie laitière, du 19 juin 1959 (RO 1959/936), («Arrêté fédéral sur l'économie laitière de 1959»).
- Ordonnance concernant l'exécution de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 23 octobre 1959 (RO 1959/977), («Ordonnance sur l'économie laitière de 1959»).
 - AF modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 30 juin 1960 (RO 1960/1695).
 - ACF concernant l'exécution de l'article 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 17 mai 1960 (RO 1960/524).
 - Ordonnance du Département fédéral de l'économie publique concernant l'exécution de l'article 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 24 mai 1960 (RO 1960/534).
 - ACF modifiant celui qui concerne l'exécution de l'article 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 21 juillet 1961 (RO 1961/621).
 - AF modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 21 décembre 1961 (RO 1961/1171).
 - AF sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 4 octobre 1962 (RO 1962/1178), («Arrêté sur l'économie laitière de 1962»).
 - Ordonnance concernant l'exécution de l'arrêté sur l'économie laitière, du 30 octobre 1962 (RO 1962/1287), («Ordonnance sur l'économie laitière de 1962»).
 - ACF concernant l'exécution de l'arrêté sur l'économie laitière de 1962, du 30 octobre 1962 (RO 1962/1291).

ABREVIATIONS

ACF	= Arrêté du Conseil fédéral.
AEL 1959	= Arrêté fédéral sur l'économie laitière de 1959.
AEL 1962	= Arrêté fédéral sur l'économie laitière de 1962.
AF	= Arrêté fédéral.
CEE	= Communauté Economique Européenne.
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.
FAO	= Food and Agriculture Organization of the United Nations (Rome).
JFE	= Journal of Farm Economics (Menasha, Wisconsin/USA).
Lex Piot	= Réglementation en vigueur du 1 ^{er} novembre 1960 au 31 octobre 1961 contingentant les livraisons de lait.
NZZ	= Neue Zürcher Zeitung.
OECD	= Organisation Economique de Coopération et de Développement (Paris).
OECE	= Organisation Européenne de Coopération Economique (Paris).
SLM	= Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte.
USF	= Union suisse du commerce de fromage SA (Berne).

«Un revenu équitable peut être assuré à l'agriculture si la production est poussée au maximum et si les pouvoirs publics prennent des mesures propres à garantir les prix et le placement des produits. Mais on n'aura pas encore une «agriculture productive» au sens de la loi»¹.

INTRODUCTION

Pour Thomas Robert Malthus, la cause la plus importante des souffrances et de la misère de l'humanité était «la tendance constante qui se manifeste, chez tous les êtres vivants, à accroître leur espèce plus que ne le comporte la quantité de nourriture qui est à leur portée»².

Aujourd'hui, 160 ans après la publication du célèbre Essai (1798), nous ne sommes ni en mesure d'affirmer sa théorie, ni de la rejeter complètement. C'est qu'en réalité les problèmes sont beaucoup plus complexes que ne les voyait Malthus. Sans vouloir entrer dans les détails, nous pouvons faire les constatations suivantes : dans certaines parties du monde, la production de denrées alimentaires augmente plus vite que la population ; dans d'autres parties, par contre, la population a tendance à s'accroître plus rapidement que les quantités de nourriture disponibles.

Dans les pays de l'Europe de l'Ouest, aux Etats-Unis, ainsi que dans d'autres contrées d'outre-mer, la production de produits agricoles a considérablement augmenté depuis la deuxième guerre mondiale. La production a atteint un niveau tel que l'écoulement de certains produits prépare aux gouvernements des soucis toujours plus grands. En 1960, les réserves en céréales des principaux pays exportateurs ont atteint un chiffre record de 126 millions de tonnes, c'est-à-dire à peu près le quadruple de celles de 1952. Ces quantités représentent 40 % de la totalité de la production mondiale annuelle de céréales (sans compter les Etats du bloc de l'est)³.

Au début d'octobre 1961, des stocks de beurre de 430.000 tonnes (350.000 tonnes l'année précédente) se sont accumulés dans les 18 pays producteurs et négociants de beurre⁴. Le projet d'un bilan d'approvisionnement pour la Communauté Economique Européenne révèle que, vers 1965, les excédents de lait atteindront, selon le développement prévu de l'économie et de la

1) Second rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la situation de l'agriculture suisse et de la politique agricole de la Confédération, du 29 décembre 1959, p. 224.

2) T. R. Malthus : Essai sur le principe de la population (édition Guillaumin, p. 6), cit. d'après R. Gonnard : Histoire des doctrines économiques, Paris 1941, p. 341.

3) FAO : La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1960, Rome 1960, p. 13.

4) FAO : Rapport de la FAO sur les produits 1962, Rome 1962, p. II/27.

puissance d'achat de la population, un volume de 4 à 6 millions de tonnes, ce qui correspond à 160.000 ou 240.000 tonnes de beurre⁵.

Par contre, dans certains pays de l'Asie et de l'Afrique, la production agricole reste en arrière de l'augmentation de la population. On estime que 10 à 15 % de l'humanité sont sous-alimentés. Cela signifie que 300 à 500 millions d'hommes souffrent de la faim⁶.

Tandis que dans les pays économiquement développés, tous les efforts sont entrepris pour endiguer la production débordante, on s'efforce, dans les pays en voie de développement, d'activer la production agricole. On pourrait alors se poser la question de savoir si nous avons le droit (moral) de restreindre la production dans certains pays, alors que, dans d'autres, des millions d'êtres humains souffrent de la faim. Selon les estimations de Cochrane, l'agriculture américaine — tous les contrôles de production supprimés — serait en mesure de couvrir le manque d'approvisionnement dans les pays non-communistes en voie de développement⁷.

Les politiques agricoles autarchiques ne sont pas seulement discutables du point de vue humanitaire, mais aussi du point de vue purement économique. Mais nous ne pouvons pas aborder, dans le présent travail, les aspects internationaux, très complexes, du contrôle de production⁸. Nous nous contenterons d'une analyse d'économie nationale⁹. Les problèmes qui nous intéressent avant tout sont : les conséquences des excédents laitiers pour l'économie nationale (et en particulier pour l'économie suisse).

Dans la *première partie*, nous examinerons jusqu'à quel point la disproportion entre la production laitière et la demande de lait est structurelle. Ensuite, nous allons analyser brièvement les moyens que nous avons à notre disposition pour lutter contre la situation excédentaire.

5) Entwicklungstendenzen der Erzeugung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in der EWG (1956—1965). Eine Untersuchung einer Gruppe Sachverständiger in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Landwirtschaft der EWG, Brüssel 1960, page 95.

6) B. R. Sen : Kampf dem Hunger, dans : Kurier (UNESCO), Heft 7/8 (Juli/August), 1962, p. 6.

7) W. W. Cochrane : Farm Technology, Foreign Surplus Disposal, and Domestic Supply Control, cit. d'après G. Schmitt : Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess, dans : Agrarwirtschaft, Heft 10 (Okt.), 1960, page 337.

8) A ce sujet, voir par exemple : B. R. Sen : Les produits alimentaires au service du développement — un système d'utilisation des excédents, dans : Rapport de la FAO / Comité des produits / 34^e session. — H. W. Singer : Neue Tendenzen im wirtschaftswissenschaftlichen Denken über Entwicklungsländer, dans : Aussenwirtschaft, Heft 1, 1963.

9) Par «contrôler la production» («contrôle de la production»), nous entendons les activités du gouvernement (ou des associations des producteurs) tendant à limiter la production d'un certain produit par des moyens ne portant pas uniquement sur les prix. En général, nous allons employer cette expression comme notion comprenant le contingentement des quantités commercialisables (output) et le contingentement des facteurs de production (input). (En particulier, voir pp. 47—56.)

Dans la *deuxième partie*, nous passerons à l'analyse des buts de la politique agricole suisse (conservation d'une forte population paysanne, approvisionnement du pays par la production indigène en périodes difficiles, encouragement d'une agriculture productive), et nous nous efforcerons de déterminer jusqu'à quel point le contrôle de production est conforme à ces buts.

Dans la *troisième partie*, nous présenterons quelques propositions relatives à la réalisation et à l'administration du contrôle de la production laitière.

La présente thèse fut achevée en décembre 1962 ; les chiffres et les commentaires y énoncés ne se rapportent qu'à cette date. Au cours de l'année 1963 de notables modifications sont intervenues en ce qui concerne la production laitière en Suisse et dans d'autres pays européens. Les ciseaux entre la production et la consommation ont aujourd'hui tendance à se fermer : Les effectifs des vaches demeurent à un niveau à peu près constant et la production laitière n'augmente que dans la mesure de l'amélioration du rendement laitier des vaches.

Nous trouvons à l'origine de ce développement, avant tout, le manque d'ouvriers et le coût accru de la main-d'œuvre qualifiée dans les exploitations laitières. Cependant, le problème de la surproduction n'est pas écarté une fois pour toujours. Au congrès européen des producteurs de lait à Brighton (du 15 au 17 avril 1964) il a été relevé de maintes reprises que la détente sur le marché laitier ne soit probablement que passagère.

PREMIERE PARTIE



ENQUETE SUR LA NECESSITE D'UN CONTROLE DE LA PRODUCTION LAITIERE EN SUISSE

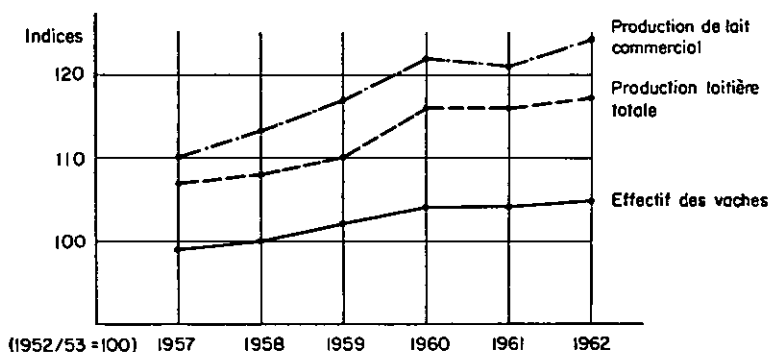
Chapitre 1

Développement de la production et de la demande dans l'économie laitière suisse

I. Développement de la production de lait

La production laitière, et avant tout celle du lait commercial, présente, dans les dernières années, une tendance nettement ascendante. Les livraisons de lait commercial ont passé de 19,1 millions de q. en 1952/53 à 23,2 millions en 1960, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 3 %. En 1961, les livraisons ont baissé à 23,1 millions de q. à la suite des conditions fourragères défavorables et de l'effet du contingentement des livraisons de lait (Lex Piot). En 1962, 23,6 millions de q. furent livrés ¹.

Effectif des vaches — production laitière totale — production de lait commercial



1) Statistique laitière de la Suisse.

1. Cause fondamentale de l'accroissement de la production laitière : la politique des prix de la Confédération

a) Dans une économie croissante, l'augmentation des revenus agricoles a tendance à rester en arrière de celle du revenu national. Pour empêcher qu'une disparité de revenus s'établisse entre l'agriculture et l'industrie et pour éviter que la population rurale s'en aille vers les centres urbains pour trouver une occupation plus profitable, il faut élever artificiellement les revenus agricoles. Pour ce faire, la politique des prix était, jusqu'ici, le moyen préféré des gouvernements. En élevant les prix des produits agricoles au-dessus des prix d'équilibre du marché libre et en subventionnant les moyens de production, on cherche à établir la parité des revenus entre l'agriculture et l'industrie.

b) Mais il est impossible de diriger uniquement les courants monétaires et les courants de revenus, sans également toucher à la production. Chaque intervention de l'Etat dans les relations prix/coûts se répercute sur la production. La loi de l'offre et de la demande dit que lors d'une élévation de prix — tous les autres facteurs d'influence restant égaux — la production et l'offre augmentent. Par contre, elles diminuent lors d'une baisse de prix².

L'élévation des prix agricoles au-dessus des prix d'équilibre du marché libre — sans que la production soit contingentée — ne peut, naturellement, se faire que si l'Etat se charge des quantités qui ne sont plus demandées à ces prix artificiels. Il faut donc que le gouvernement garantisse le placement de la production.

c) Une garantie illimitée des prix et du placement stimule la production et l'offre. Cela ressort des considérations suivantes :

- a) Par l'élévation des prix au-dessus des prix d'équilibre, les courbes des recettes marginales sont déplacées vers la droite et avec elles les positions (de production) optima des exploitations. D'un côté, les producteurs augmentent la production du produit subventionné aux dépens d'autres produits non subventionnés, et, d'autre part, ils procéderaient à une production plus intensive. Par l'utilisation plus poussée de certains éléments d'entrée, tels que fourrages

2) Fréquemment on soutient la théorie qu'un abaissement de prix produit un élargissement de la production. On argumente que les agriculteurs cherchent à compenser le manque de rendement brut provenant de la baisse de prix par l'élargissement de la production. Il est probable que des producteurs individuels — aux possibilités limitées d'échapper sur d'autres branches d'exploitation (plus profitables) — réagissent de cette façon ; mais pour l'ensemble de l'agriculture, une telle réaction est improbable. En général, on peut seulement dire que l'élasticité de l'offre est plus petite lors d'un affaissement de prix que lors d'une hausse. — A ce sujet, voir par exemple : K. Steiner : *Die Problematik der inversen Produktionsanpassung und das Phänomen der zyklischen Angebots- und Preisentwicklung in der schweizerischen Agrarwirtschaft*, thèse Fribourg 1957. Glen L. Johnson : *Agricultural Supply Analysis*, dans : *Journal of Farm Economics (JFE)*, Number 2 (May), 1960, pp. 435—452. H. Popp : *Response of Farm Production to Prices : A Case Study for the Supply of Dairy Products in Switzerland*, thèse Chicago 1961.

concentrés, engrais, et par l'acquisition de bétail laitier plus cher, mais plus productif, ils chercheront à produire beaucoup de kilogrammes de lait supplémentaires avec relativement peu de dépenses supplémentaires.

b) Les producteurs s'efforcent toujours d'améliorer le rapport dépenses/rendement, c'est-à-dire d'élever la productivité. Pour se faire, deux possibilités sont, en principe, à leur disposition :

aa) l'abaissement des frais de production par unité produite, la production demeurant égale, ou même diminuant.

bb) l'abaissement des frais d'unité par l'expansion de la production, c'est-à-dire la répartition des frais fixes sur une plus grande production.

La voie de l'augmentation de la production est plus facile à suivre. Petricevic calculait qu'une augmentation de 100 kg. seulement de la production laitière d'une vache — c'est-à-dire passant de 3350 kg. à 3450 kg. — avait pour conséquence un abaissement des frais de production d'un centime par kilo produit³. Par contre, l'abaissement des frais de production, en valeur absolue, suppose déjà, de la part du chef de l'exploitation, certaines connaissances en économie d'entreprise.

En résumé il faut donc constater que l'introduction d'une garantie illimitée du prix et du placement crée le danger d'une surproduction. En cas d'une telle garantie la production supplémentaire ne pèse plus sur le prix comme c'est le cas en libre concurrence et, par suite, la production n'est plus ajustée automatiquement par le jeu des prix.

d) Envisagé du point de vue de l'économie d'entreprise, l'abaissement des frais d'unité par un élargissement de production constitue une mesure visant à l'augmentation de la productivité. Mais, du point de vue de l'économie nationale, une autre image se forme. Dans le cas où l'écoulement de la production additionnelle coûte davantage à l'économie nationale que ce que gagne l'agriculture par l'abaissement des frais de production, on ne peut guère encore parler d'une véritable augmentation de la productivité. Le Conseil fédéral, à l'égard de l'amélioration des conditions d'exploitation, s'exprimait dans le même sens : «En poussant davantage à l'amélioration des conditions d'exploitation, on déterminera un développement sensible de la productivité dans l'agriculture. Les difficultés de placement rencontrées aujourd'hui déjà dans certaines branches obligent à se demander si ce développement, obtenu au prix d'importants sacrifices financiers, n'entraînera pas fatalement un accroissement de la production, qui nécessitera également des subventions toujours plus élevées pour l'utilisation des excédents. Si tel était le cas, on devrait se demander si le développement de la productivité se justifie»⁴.

3) J. Petricevic : Kostenunterschiede bei Milch-, Weizen- und Rapsproduktion nach Gebieten und Betriebsgrößen, dans : Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariates, no. 155, Brugg 1954, p. 47 ; Second rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse . . . , p. 291.

4) Second rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse . . . , page 288.

e) En complément, il faut encore mentionner que l'on propose souvent de verser une subvention qui ne serait pas liée à l'ampleur de la production ou des frais. On dit que l'on peut ainsi éviter une expansion de la production. Nous connaissons, en Suisse, des subventions semblables sous forme d'allocations familiales pour les petites exploitations et pour les exploitations montagnardes. En versant de telles subventions, les courbes relevant pour l'équilibre de l'exploitation, c'est-à-dire les courbes de coûts et de recettes marginaux, ne seront pas touchées — au moins de prime abord. Les positions de profit maximum des exploitations, par conséquent, ne vont pas se déplacer vers la droite. Mais il faut supposer qu'avec le temps, les allocations seront investies dans les entreprises agricoles, ce qui représente, de nouveau, un stimulant à la production⁵.

f) En Suisse, la production laitière participe avec environ 34 %⁶ au rendement brut épuré agricole. Au cours des 40 dernières années, aucun secteur de l'agriculture n'a fait l'objet d'interventions officielles aussi nombreuses, aussi variées et aussi souvent renouvelées que celui de l'économie laitière, en raison d'une part de l'importance de cette production pour l'ensemble de l'agriculture et plus particulièrement pour les petites et moyennes exploitations, et d'autre part de l'importance que cet aliment revêt pour le peuple.

g) La fixation du prix de base du lait (prix fixe garanti) doit s'effectuer selon le principe des prix couvrant les frais, déterminé dans l'art. 29 de la loi sur l'agriculture, et selon le principe de la parité entre les prix des divers produits agricoles, déterminé dans l'art. 30 de ladite loi.

Mais en outre, l'art. 18 de la loi sur l'agriculture, tout comme l'art. 4 du statut du lait, contient une autre disposition statuant que, lors de la fixation des prix de base, il faut tenir compte des conditions de vente. Ainsi, une pression s'exerce sur le prix du lait de deux côtés opposés : Du côté des revenus, c'est-à-dire du côté des paysans, la pression se fait vers le haut, et du côté du marché, c'est-à-dire des consommateurs, elle s'exerce vers le bas.

L'histoire de la politique laitière suisse peut être divisée en deux époques depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture :

La *première période* s'étend jusqu'au 1^{er} novembre 1958 (date de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 13 juin 1958). Ce laps de temps peut être désigné comme période de garantie de prix et de placement illimitée. La politique des prix s'orientait, avant tout, d'après le prix du lait couvrant les frais de production des exploitations productives. Les conditions de vente n'étaient pas prises en considération lors de la fixation du prix de base, le compte laitier ne présentant pas encore de pertes décisives (tout au moins jusqu'en 1956).

5) OECD : Organisation et structure du marché du lait dans les pays membre de l'OECE. Observations générales (Projet A. E. P., no. 5/31 - II, partie I), Paris 1961, page 55.

6) Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation, publiées par le Secrétariat des paysans suisses, Brougg.

La *seconde période* s'étend du 1^{er} novembre 1958 au temps présent⁷. Comme dans les années 1956 et 1957, les dépenses pour la mise en valeur de la production laitière montaient sans cesse et qu'une perte de 78 millions de francs était estimée pour l'année laitière 1957/58⁸ — les pertes effectives s'élevaient alors à 94 millions de francs⁹ —, l'Assemblée fédérale décida de faire participer les producteurs de lait commercial aux pertes d'écoulement du lait. Cela se fit au moyen d'une retenue de prix uniforme opérée sur chaque kilogramme de lait livré. Donc, la part des producteurs individuels fut calculée uniformément, au prorata des fournitures de lait commercial. Afin de garantir la contribution des paysans, qu'on ne peut calculer qu'à la fin de l'année, on a retenu une certaine partie du prix de base. Le solde restant après déduction de la contribution fut remboursé aux producteurs.

Par cette réglementation on voulait obliger les producteurs à prendre davantage en considération les conditions de ventes lors de l'établissement des plans de production. La participation aux pertes a été préférée à un abaissement du prix de base. Le Conseil fédéral s'exprimait ainsi à ce sujet : «... le système de la participation des producteurs aux pertes, système qui a, sur une réduction générale du prix du lait, l'avantage d'inciter constamment les agriculteurs à limiter la production»¹⁰.

Par l'arrêté fédéral sur l'économie laitière de 1959¹¹ (appelé ci-après AEL 1959), les producteurs de lait ont dû participer, dans une plus grande mesure, à la couverture des pertes de placement¹². Dans l'arrêté fédéral sur l'économie laitière de 1962 (appelé ci-après AEL 1962)¹³, les considérations de politique de revenu réapparaissent au premier plan. La participation aux pertes est

7) Pour ne rien omettre, il faut encore indiquer que les bases d'une contribution des producteurs aux dépenses de la mise en valeur de la production laitière furent déjà posées avec les arrêtés du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1956 (RO 1956/740) et du 25 avril 1958 (RO 1958/229). Mais les conditions de participation étaient élaborées à si larges vues que les producteurs pouvaient échapper à la contribution.

8) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation temporaire des mesures complémentaires propres à financer le placement de produits laitiers, du 16 mai 1958, p. 1062.

9) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 1^{er} juin 1962, p. 1242.

10) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'arrêté du 19 juin 1959 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 17 mai 1960.

11) Arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 19 juin 1959 (RO 1959/936).

12) Pendant la période du 1^{er} nov. 1960 au 31 oct. 1961 on est même passé au contingentement individuel des livraisons de lait. Chaque producteur qui dépassait la quantité de la production qui lui avait été individuellement assignée devait accepter que son prix soit réduit (plus exactement : le solde de la retenue ne lui était pas remboursé).

13) Arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 4 octobre 1962 (RO 1962/1178).

atténuée. En conséquence, se confirme à nouveau le fait que dans le champ de tension entre les considérations de politique de revenu et celles d'économie politique, ce sont les considérations de politique de revenu qui pèsent le plus.

*La participation des producteurs de lait aux pertes*¹⁴ (en mio. de q. et de frs.)

	Années comptables (1. 11./31. 10.)			
	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62
Production de lait commercial	22,31	23,28	22,65	23,32
Frais de la mise en valeur de la production + subsides	94,39	122,48	87,79	107,78
Participation des producteurs aux pertes:				
montant à assurer	15,17	50,98	10,84	11,53
déduction par kg. de lait livré (en centime/kg.)	0,68	2,18	0,47	0,49

h) Les opinions divergent quant à savoir ce qui produit le plus grand effet restrictif sur la production, la participation des producteurs aux pertes ou bien l'abaissement du prix de base.

Dans les milieux suisses compétents, on donne la préférence à la répartition des pertes entre les producteurs et la Confédération : «Gegenüber einer allgemeinen Senkung des Grundpreises besitzt die Anordnung eines Rückbehaltes den Vorteil einer elastischeren Lösung und vermag auf die Produzenten einen noch deutlicher in Erscheinung tretenden Druck zur Produktionseinschränkung oder zur anderweitigen Milchverwertung als die Ablieferung an die Sammelstellen auszuüben»¹⁵.

Mais l'opinion contraire est aussi soutenue. On dit qu'en faisant participer les producteurs aux pertes, on force les exploitations particulières à augmenter leur production. Celles qui n'augmentent pas les livraisons (conformément au pourcentage d'accroissement de la production totale de lait commercial) supporteront les pertes de placement que les exploitations croissantes ont occasionnées. Une entreprise agricole ne ferait de tort qu'à elle-même en gardant la mesure. Une commission d'experts de l'OECD, qui avait pour tâche d'examiner les marchés laitiers de l'ancienne OEEC, parvint à une telle conception : «Cette méthode n'incite toutefois pas le producteur à freiner sa production, car la baisse du prix moyen du lait provenant de l'absence d'indemnisation pour les quantités excédentaires, frappe indistinctement tous les agriculteurs, qu'ils aient réduit ou, au contraire, augmenté leur production»¹⁶. Et une commission d'experts anglais conclut : «The pooling arrangements, nevertheless, suffer from the disadvantage that individual producers are not made directly aware of the low price at which extra output has to be sold on the manufacturing market.

14) Statistique laitière de la Suisse.

15) Bericht des Arbeitsausschusses für Fragen der Kostensenkung und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft über die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Produktion in der Landwirtschaft, vom 5. Dezember 1958, p. 12.

16) OECD : Organisation et structure du marché du lait . . . , observations générales, p. 55.

When that price is below the marginal cost of production, additional output leads to a decline in the industry's income. However, as far as the individual producer is concerned, his income will increase so long as his marginal costs are below the average price (less marketing expenses) received by the Boards for all milk. The present pooling arrangements may thus not only stimulate milk production, but they may also have given rise to a situation in which the individual farmer's interests are directly opposed to that of milk producers as a whole»¹⁷.

La participation des producteurs aux dépenses de la mise en valeur de la production laitière n'a pas, selon notre appréciation, un effet restrictif sur la production beaucoup plus grand qu'une baisse du prix de base. Vu sous l'angle de la politique de revenu, un certain avantage réside dans sa plus grande souplesse. Si, dans une année donnée, il n'y a eu que de petites pertes de valorisation, on pourra rembourser, aux producteurs de lait, un solde de retenue relativement élevé. Leur revenu brut sera plus élevé que si un abaissement définitif du prix de base avait été entrepris.

L'abaissement du prix de base, ou l'introduction d'une participation uniforme aux pertes (par une déduction opérée sur tous les kilogrammes de lait livrés), est une épée à double tranchant. Par cela, on arrive bien à endiguer la production, mais l'on ne peut éviter les conséquences qui pèsent lourdement sur les revenus paysans. L'élasticité-prix de l'offre est très faible, particulièrement en face de baisses de prix. Pour induire une diminution de production, les prix de base doivent être fortement abaissés, ou la participation des producteurs aux pertes très fortement augmentée. La base d'existence serait retirée à de nombreuses exploitations. Mais, pour des raisons sociologiques, une telle solution du problème des excédents est indésirable. Le but principal que se propose la loi sur l'agriculture, la conservation d'une «forte» population paysanne, serait mis en question.

Un abaissement du prix de base, ou une participation plus prononcée aux pertes de placement, signifie surtout une rigueur pour les exploitations qui n'ont pas augmenté leur production. C'est pour cette raison qu'il faut proposer *une amélioration du système de participation aux pertes, amélioration tenant compte de l'attitude des producteurs individuels, et qui ne punit que ceux qui ont augmenté la production au-delà d'une certaine mesure.*

2. Causes secondaires de l'accroissement de la production laitière

D'autres facteurs influençant la production laitière (à part le prix du lait) ne sont désignés ici que secondairement expansifs parce qu'ils n'affectent le volume de la production que lorsque il existe une garantie illimitée du prix et du placement. Ainsi, l'augmentation du rendement laitier des vaches n'a pour conséquence une augmentation de la production de lait commercial que parce que la production additionnelle peut être vendue à un prix couvrant les frais.

17) Joint Committee on the Future System of Milk Payments — Report of Technical Study Group, August 1961, paragraph 82.

Si aucune garantie semblable n'existait, les livraisons croissantes pèseraient sur le prix du lait de façon telle qu'après très peu de temps, certaines exploitations marginales se verraient obligées à abandonner la production laitière.

Considérant les conséquences des facteurs expansifs secondaires, il faut accorder une grande importance au degré d'instruction des paysans. Une amélioration de la productivité, qu'elle provienne soit de l'extension du volume de la production, soit de la diminution des dépenses totales, ne peut se faire que si les agriculteurs possèdent de solides connaissances techniques et économiques. Comme le montre une enquête menée dans les exploitations familiales de la Rhénanie du Nord-Westphalie, les exploitations des paysans ayant reçu une bonne formation professionnelle présentent une productivité de surface (rendement brut/ha.) plus haute de 10 % et une production nette par ouvrier plus grande de 30 % que les exploitations des paysans de formation plus étroite ¹⁸.

A. Amélioration du troupeau laitier : Ces dernières années on est parvenu à augmenter considérablement le rendement laitier des vaches. A cet égard, la lutte contre la tuberculose et la maladie de Bang fut d'une grande importance. Jusqu'à la fin de 1959, 378.000 vaches ont été éliminées ¹⁹. En remplacement, un nombre égal de vaches en meilleure santé est apparu, avec un rendement plus élevé et ayant une longévité et une durée d'utilité prolongées.

Rendement annuel moyen par vache (en kg.) ²⁰

1953 :	3.040	1957 :	3.220	1961 :	3.250
1955 :	3.150	1959 :	3.240	1962 :	3.280

B. Amélioration de la base fourragère de l'agriculture : Le point à partir duquel la loi des rendements décroissants fait sentir ses effets fut constamment déplacé ces dernières années par le progrès technique. Grâce à la culture de plantes nouvelles, d'un meilleur rendement et moins assujetties aux maladies, et grâce à un meilleur fumage du sol, le rendement en fourrages à l'ha. put être élevé avec succès (économiquement).

En outre, on a réussi, par un fauchage avancé et par de meilleures méthodes de conservation, à élever la teneur en albumine du fourrage et, par là, à augmenter sa valeur pour la production laitière.

Rendement à l'ha., en moyenne, pour toute la Suisse (en q.) ²¹

	1941/50	1951/60
Foin prair. artificielles	61,5	66,2
Foin prair. naturelles	49,2	54,0
Regain prair. artificielles	34,5	43,2
Regain prair. naturelles	26,7	34,2
Maïs	29,5	35,3

¹⁸) J. Kettmann : Zusammenhänge zwischen dem Bildungsstand des Bauern und der Produktivität seines Betriebes, thèse Giessen 1955, cit. d'après : Kurzauszüge von Dissertationen aus Agrarökonomik und Agrarsoziologie, vol. V, Bonn 1959.

C. Amélioration de la technique d'affouragement : La méthode de l'affouragement par ration (ou affouragement individuel) est devenue très populaire ces dernières années. La ration de fourrage est composée de façon à ce que sa teneur en matières sèches, en amidon et en protéines (éventuellement aussi en vitamines et en éléments minéraux) soit exactement accordée aux besoins de l'animal en ces éléments. (Les besoins d'une vache en matières nutritives dérivent du poids de l'animal et de sa capacité de production de lait ²².)

Par un tel affouragement, on cherche à réaliser la relation optimum entre la quantité de fourrages utilisée et le produit ; la santé de l'animal et la résistance de l'organisme sont fortifiées. En outre, on évite un gaspillage de fourrage : les vaches ne reçoivent que les éléments nutritifs dont elles ont vraiment besoin.

L'amélioration de la base fourragère et celle de la technique d'affouragement se manifestent dans l'augmentation du troupeau des bovins et des vaches. Le nombre de bovins s'éleva, entre 1951 et 1962, d'un effectif de 1.607.000 têtes à 1.780.000 têtes, tandis que dans la même période le nombre de vaches laitières monta de 887.000 à 950.000 ²³.

D. Conditions climatiques et topographiques favorisant la production fourragère dans beaucoup de contrées : La place privilégiée que la production animale occupe en Suisse est à attribuer, tout d'abord, au climat humide, mais aussi à la forte proportion de terrains en pente sur lesquelles la culture des champs est rendue très difficile (l'emploi de machines est souvent impossible).

Les exploitations, se spécialisant sur les branches d'exploitation favorisées par la nature, produisent avec des coûts relativement bas. Une enquête sur les frais de production du lait et du froment, menée en Suisse alémanique et en Suisse romande, a donné les chiffres suivants : Pour le prix de revient du lait, la différence s'élève jusqu'à 2 cts. par kilogramme au bénéfice des cantons suisses alémaniques de la même classe de grandeur d'exploitation. Par contre, les frais de production du froment sont de 2—14 frs. par quintal plus bas dans les exploitations du canton de Vaud que dans les régions suisses allemandes où l'on a enquêté ²⁴.

Par l'élévation du prix du froment, la production de froment pourrait être rendue plus intéressante aussi dans les régions pluvieuses. Mais il faut se rendre compte que par cela :

- a) les coûts économiques (sociaux) du maintien de l'agriculture monteraient car l'on se serait écarté du principe des avantages comparés.
- b) les dépenses de la Confédération s'élèveraient, puisqu'elle doit se charger des frais de la culture des céréales panifiables (art. 23bis et art. 31bis, al. 3, lit. e de la Constitution fédérale) ²⁵.
- c) les producteurs des régions plus sèches toucheraient une «rente de climat» ce qui, du point de vue de la politique sociale, ne serait pas justifié.

19) Schweizerische Milchzeitung, no. 8, 1960.

20) Statistique laitière de la Suisse.

21) Statistiques et évaluations.

E. Le grand nombre d'exploitations de moins de 10 ha. de surface : Comme il ressort des recherches comptables du Secrétariat des paysans, on obtient dans les exploitations de moins de 10 ha. de surface des rendements bruts par hectare considérablement plus élevés que dans celles qui ont plus de 10 ha. de surface cultivable.

Par suite du nombre par trop élevé de main-d'œuvre dans les exploitations de cette classe de grandeur et des lourdes charges de capital²⁶, elles tendent vers une production intensive²⁷.

La grandeur de l'exploitation et le degré d'intensité²⁸

Exploitations de ... ha.	Vaches par ha. surface utile	Journées de travail d'homme par ha. surface productive
2—5	1,03	91
5—10	0,93	72
10—15	0,84	60
15—30	0,77	54
Plus de 30	0,63	44

Si l'on considère maintenant qu'en 1955 le 26 % de toutes les exploitations rurales se trouvait dans la catégorie de 5—10 ha. et le 12 % dans celle de 10—15 ha.²⁹, la grande production laitière peut être attribuée, en partie, aux conditions structurelles de l'agriculture suisse.

F. Exigences de la rotation des cultures : Les cultures des champs et la production animale sont des branches d'exploitation partiellement substituables.

22) Voir par exemple : O. Kellner : Grundzüge der Fütterungslehre, Berlin (Parey), (diverses éditions).

23) Statistiques et évaluations, et : Neue Zürcher Zeitung du 29 juillet 1962, no. 2943.

24) J. Petricevic : Kostenunterschiede ..., p. 49.

25) En outre, il faut se rendre compte que la Confédération, dans la législation actuelle, n'a pas la compétence d'utiliser la production céréalière comme instrument de subvention : «Die Brotgetreideordnung ist nicht der Landwirtschaft wegen geschaffen worden, sondern in erster Linie im Interesse der Landesversorgung im Kriegsfall. Keineswegs handelt es sich um eine Subvention an die Landwirtschaft.» E. Durtschi : Landwirtschaftliche Marktlehre, Frauenfeld 1961, p. 156.

26) Dans les petites exploitations et les exploitations familiales l'acquisition de machines et d'installations modernes ne se fait souvent pas en vue d'une économie de main-d'œuvre, mais en vue d'un allègement des travaux. Ainsi, les frais de capital montent sans que les frais de travail diminuent d'autant. A ce sujet, voir par exemple : Neumann/Maidl : Die Auswirkungen der Mechanisierung auf Produktivität und Rentabilität landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern, dans : Berichte über Landtechnik, Heft 63, 1960.

27) Intensité totale (coûts de production totaux/ha.) et intensité de travail (coûts de la main-d'œuvre/ha.) plus grandes.

28) Recherches comptables (1957/58), 1^{ère} et 2^{ème} parties.

29) Evaluations et statistiques.

Par l'extension des terres labourées d'un hectare, la surface fourragère peut être réduite de 0,5 à 0,7 ha.³⁰

Dans certaines régions, la production céréalière est rendue difficile à cause des conditions climatiques défavorables et des terrains en pente. Mais la question se pose de savoir pourquoi on ne cultive pas davantage les champs dans les contrées plus favorisées par les conditions naturelles. Cela est d'autant plus surprenant que, dans de nombreuses exploitations, le rapport prix/coûts est en faveur de la culture céréalière³¹.

Une cause importante de cet état de fait se trouve justement dans les exigences de la rotation des cultures : un grand nombre de cultures ne peuvent pas se succéder à elles-mêmes année après année sur le même fonds ; pour en obtenir un plein rendement, l'agriculteur est obligé de les faire alterner avec d'autres, autrement dit d'observer une certaine rotation. En particulier la surface des céréales doit rester dans une saine proportion vis-à-vis de la surface des plantes sarclées (pommes de terre, betteraves, etc.) ou des mélanges de légumineuses et de graminées. Il n'est pas permis, au risque d'un abaissement du rendement à l'hectare, de cultiver des céréales sur un même champ pendant plus de deux ans. Ainsi, des limites sont tracées à l'extension de la culture céréalière, attendu que l'extension de cette production suppose des possibilités suffisantes de production de pommes de terre, betteraves, colza, légumes, etc. Mais, pour des raisons économiques, des limites relativement restreintes sont assignées à l'extension de ces cultures :

- a) La plantation de pommes de terre (tout comme celle des betteraves sucrières et des légumes) est aujourd'hui encore un genre de culture qui exige beaucoup de main-d'œuvre, c'est-à-dire beaucoup de journées de travail d'hommes par ha. L'emploi de machines est restreint. Mais la culture de produits qui exigent beaucoup de main-d'œuvre va à l'encontre des efforts de rationalisation accomplis par les exploitations situées au pied sud du Jura et sur le Plateau. Les exploitations de la catégorie de plus de 15 ha. de surface cherchent aujourd'hui à mécaniser la production, c'est-à-dire à substituer les machines agricoles à la main-d'œuvre qui est rare et coûteuse.
- b) La culture des betteraves est limitée par les capacités d'absorption des sucreries à Aarberg et à Frauenfeld qui se montent actuellement à 380.000 tonnes de betteraves sucrières par an (env. 10.000 ha.)³².
De plus, pour des raisons d'économie de transport, la culture des betteraves sucrières est restreinte aux environs immédiats des deux usines (Aarberg et Frauenfeld).
- c) Du point de vue de la rationalisation de la production, le colza est une culture de rotation avantageuse. Elle permet d'utiliser les mêmes machines que celles

30) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 1^{er} décembre 1961, p. 1148.

31) Voir: Die Kosten- und Ertragsverhältnisse in schweizerischen Bauernbetrieben (Sonderbericht der Abteilung für Rentabilitätshebungen des Schweizerischen Bauernsekretariates).

32) E. Durtschi : Landwirtschaftliche Marktlehre, p. 220.

employées pour la culture des céréales. Mais au point de vue de l'économie nationale, l'élargissement de la culture du colza n'est pas souhaitable car la demande en huile de colza est très faible et la mise en valeur des récoltes entraîne de gros frais financiers pour la Confédération.

La surface pour laquelle le placement des récoltes est garanti, est contingentée. Elle est décrétée, chaque année, par le Conseil fédéral. Présentement elle se monte à 7.000 ha.³³

Vu les difficultés d'étendre la culture des plantes sarclées, et par là la culture céréalière, beaucoup d'exploitations se voient obligées — pour utiliser pleinement leur capacité de production — de développer la production fourragère et, par là, la production animale.

II. Développement de la demande et ses causes

1. Développement de la demande dans le pays

En gros, les facteurs essentiels déterminant la demande du pays pour le lait et les produits laitiers sont les suivants :

- a) la population résidente.
- b) les revenus de la population.
- c) les prix du lait et des produits laitiers ainsi que ceux des produits alimentaires concurrents.
- d) la structure des besoins.

A. Développement de la population

L'accroissement de la population résidente et les changements dans la structure de la population exercent une influence sur la demande. Sans doute, cette influence devrait-elle être plus grande sur la demande de tous les produits alimentaires que sur la demande de produits particuliers tels que le lait et les produits laitiers.

La population résidente de la Suisse s'est accrue, dans les dix dernières années, de 1,5 % par an. Cette augmentation est composée de 53 % de naissances supplémentaires et de 47 % de gain migratoire³⁴.

La réponse à la question de savoir à quel rythme la population résidente s'accroîtra dans les dix années à venir dépend, en grande partie, du développement de la conjoncture dans le pays et à l'étranger, c'est-à-dire de la demande de main-d'œuvre et de la possibilité d'embaucher de nouveaux ouvriers étrangers. D'après Kneschaurek³⁵, tous les symptômes indiquent que la vague de

33) ACF concernant l'utilisation de la récolte de colza de 1962 et la culture de cet oléagineux en 1962/1963, du 16 juillet 1962 (RO 1962/863).

34) Die Volkswirtschaft, 1961, p. 276.

35) F. Kneschaurek : Entwicklungstendenzen auf dem europäischen Arbeitsmarkt, dans : Aussenwirtschaft, Heft 1 (März), 1961, p. 81.

hausse économique des années d'après-guerre n'a pas encore atteint son point culminant et que sa force de poussée est si grande qu'elle conférera une impulsion décisive au développement économique des dix à vingt années prochaines. Envisagée du côté de la croissance économique, l'affluence d'ouvriers étrangers devrait donc se poursuivre encore, même si ce n'est pas dans les mêmes proportions que jusqu'ici.

A l'avenir, l'excédent de naissances augmentera quelque peu parce que les naissances nombreuses des années de guerre et d'après-guerre atteignent actuellement l'âge de la procréation et, par conséquent, créent les conditions d'un nouveau «baby-boom».

Vue dans l'ensemble, la population résidente devrait, dans les dix prochaines années, s'accroître à peu près dans les mêmes proportions que dans la dernière décennie.

Les changements dans la structure de la population ont aussi une signification pour la demande de lait et de produits laitiers. On a pu observer, dans les 30 dernières années, un recul constant de la population rurale. Comme la population paysanne consomme de grandes quantités de lait et de produits laitiers par tête d'habitant, ce recul a une influence fâcheuse sur la demande totale de lait et de produits laitiers.

B. Amélioration des revenus réels

Les revenus réels croissant, les consommateurs ne dépensent relativement que peu en plus pour les denrées alimentaires (loi d'Engel). En réalité, ils n'en achètent pas de plus grandes quantités (c'est-à-dire un plus grand nombre de calories), mais ils *modifient seulement la composition des achats*. Ils remplacent la consommation directe des produits du sol par la consommation indirecte, c'est-à-dire ils achètent de la viande et des produits laitiers. De plus, ils accordent leurs faveurs aux produits ne contenant — comparativement au prix et quant au volume — que peu de substances nutritives (légumes, fruits). Autrement dit, lorsque le pouvoir d'achat donne à une population une certaine latitude, la consommation de produits alimentaires dépend davantage des facteurs de structure des besoins que des prix. Ces facteurs peuvent être objectifs : par exemple, le degré de saturation, les effets sur la santé humaine, le service fait au client, la présentation de l'article, etc., ou correspondre à une notion de valeur subjective. L'influence de la modification de la puissance d'achat sur la demande de produits particuliers est très forte.

36) J. Petricevic : Prévisions concernant l'évolution à long terme de la consommation et de la production de denrées alimentaires en Suisse, dans : *Annuaire agricole suisse* 1960, pp. 595—634 (étude achevée en novembre 1959).

37) OECD : Rôle des prix différentiels dans l'accroissement de la consommation du lait et de produits laitiers (Projet A. E. P., no. 7/11 - IIA), Paris 1961.

38) OECD : Elasticité de la demande pour le lait et les produits laitiers par rapport aux revenus et aux prix (Projet A. E. P., no. 7/11 - IIA), Paris 1962.

Pour les plus importants pays producteurs de lait, l'élasticité-revenu de la demande fut estimée comme suit :

L'élasticité-revenu de la demande de lait et de produits laitiers dans différents pays

	Lait de consommation	Fromage	Beurre	Lait total
Suisse	-0,40 ³⁶	+0,05 ³⁶	+0,50 ³⁶	+0,03 ³⁶
Gde-Bretagne	+0,3 ³⁷	+0,2 ³⁸	+0,3 ³⁷	—
Danemark	—	—	+0,2 ³⁷	—
France	0,00 ³⁸	+0,59 ³⁸	+0,31 ³⁸	—
Rép. Féd. Allemande	+0,2 ³⁸	+0,8 ^{37, 40}	+0,2 ³⁷	—
	-0,05 ³⁹	+0,2 ³⁹		
Pays-Bas	+0,2 ^{38, 41}	—	—	—
Suède	+0,2 ³⁸	—	—	—

L'estimation, pour la Suisse, d'une élasticité-revenu si fortement négative pour le lait de consommation est intéressante. Malgré l'augmentation du revenu réel par habitant de 3,7 % par an, dans la dernière décennie ⁴², la consommation de lait frais, par tête d'habitant, a baissé de 2,2 % ⁴³. Donc, selon Petricevic, on doit s'attendre, à l'avenir aussi, à un même développement.

C. Prix du lait, des produits laitiers et des produits de substitution

Les prix du lait frais, du fromage et du beurre, de même que les prix des produits de substitution (comme la margarine remplaçant le beurre) ont une influence, variant selon le produit, sur la demande de lait et de produits laitiers.

La connaissance des élasticités-prix de la demande quantitative est d'une très grande importance pour l'économiste. Si un produit est demandé de façon élastique (élasticité < -1), les producteurs ont tout intérêt à augmenter la production (en faisant abstraction des frais de production croissants). Le prix tombe d'un plus petit pourcentage que n'augmente la production et les ventes. Donc, la recette totale va s'améliorer.

Mais si la demande d'un produit n'est pas élastique, la production ne devrait pas être élargie davantage. Une augmentation de la production de 10 % a pour conséquence une baisse de prix de plus de 10 %. Donc, la recette totale baisse. Par contre, une limitation de la production de 10 % a pour conséquence une hausse de prix de plus de 10 % ; la recette totale monte (voir aussi p. 49).

La connaissance des coefficients d'élasticité est très importante pour le choix des moyens de politique agricole. En cas d'une demande inélastique, le

39) Estimation récente de Gollnick, dans : CEE : Tendances de la production et de la consommation de denrées alimentaires dans la CEE (1956—1965), Bruxelles 1960.

40) Ne concerne que le fromage gras.

41) Lait en bouteilles : +0,7 ; lait en vrac : -0,2.

42) Die Volkswirtschaft, 1961, p. 407.

43) Evaluations et statistiques.

subventionnement (l'abaissement) des prix à la consommation est un moyen de mise en valeur des excédents qui coûte à la Confédération extrêmement cher.

L'élasticité à court terme de la demande (env. 3 ans) n'est pas semblable à celle à long terme (plus de 3 ans). La distinction entre les conséquences à court et à long terme d'une hausse des prix à la consommation sur les ventes est d'une grande importance pour l'économiste qui étudie les problèmes relatifs au contrôle de la production (voir p. 50). Ainsi que le montre l'expérience, l'élasticité à long terme est plus grande que celle à court terme. L'étude de l'OECD l'exprime également : «L'expérience de la Suède confirme ce qui a été constaté au Danemark et au Royaume-Uni, à savoir qu'une période de prix élevés est suivie d'un déplacement à gauche de la courbe de la demande, et une période de bas prix d'un déplacement à droite» ⁴⁴.

Des indications au sujet de l'élasticité-prix allant de court à moyen terme sont à notre disposition pour les marchés suivants :

L'élasticité-prix de la demande de lait et de produits laitiers dans différents pays ⁴⁵

	Lait de consommation	Fromage	Beurre
Suisse	—	—	—
Grande-Bretagne	-0,2	-0,2	-0,4 à -0,6
Danemark	-0,2	—	-0,8
France	-0,35	—	-0,34
Rép. Féd. Allemande	—	—	-0,7
Pays-Bas	-0,1 à -0,2	—	-1,0
Suède	-0,1	—	-1,0

Il est très difficile de mener de telles enquêtes sur la consommation, et les résultats en sont problématiques car, théoriquement, la demande d'un produit ne dépend pas seulement du prix de ce produit, mais des prix de toutes les marchandises offertes ; mais dans le calcul de corrélation on ne peut prendre en considération qu'un nombre relativement faible de variables. En outre, l'isolement de l'influence des revenus croissants sur la demande pose de gros problèmes. De plus, l'élasticité de la demande n'est pas une constante ; elle faiblit avec une consommation croissante. Les coefficients d'élasticité calculés à l'étranger ne peuvent pas, sans autre, être envisagés comme se rapportant aussi à la Suisse. Ils n'ont de valeur que pour des marchés et des périodes déterminés.

Nulle enquête sur l'élasticité-prix n'a encore été menée en Suisse. Comme sur les marchés étrangers, il faut compter en Suisse sur des demandes non élastiques de lait frais, de fromage et de beurre. La demande globale de lait et de produits laitiers est certainement peu élastique quant au prix ⁴⁶.

44) OECD : Elasticité de la demande . . . , p. 13.

45) OECD : Elasticité de la demande . . . , p. 5—10.

46) OECD : Organisation et structure du marché du lait . . . , observations générales, p. 65.

La demande à moyen et à court terme de *lait de consommation* est, selon toute probabilité, celle qui a le moins d'élasticité.

La demande de *fromage suisse* (demande indigène et étrangère) est probablement, en regard de la forte concurrence étrangère, déjà un peu plus élastique.

La demande de *beurre* est sans doute, de toutes les trois, la plus sensible aux prix.

L'élasticité, relativement grande, de la demande de beurre est due en grande partie à la concurrence de substitution de la margarine. La qualité très améliorée de la margarine et son prix relativement bas sont les raisons pour lesquelles depuis l'avant-guerre jusqu'en 1957/58, dans 13 pays de l'OECE, la part du beurre dans la consommation globale de beurre et de margarine a diminué de 64 % à 48 % (aux Etats-Unis même de 85 % à 48 %) ⁴⁷.

On estime que la vente de beurre diminue fortement au bénéfice de celle de la margarine dès que le prix du beurre atteint plus de 2 fois et demie celui de la margarine. En Suisse, le rapport entre le prix du beurre et le prix de la margarine fut, en 1954 et 1955, 2,54 : 1, en 1956 et 1957, 2,67 : 1, en 1961, 3,44 : 1 (pour la margarine contenant 10 % de beurre, 2,17 : 1) ⁴⁸. Donc, le rapport critique de 2½ : 1 était déjà dépassé en 1954. Le tableau suivant montre les déplacements enregistrés à Zurich (de 1950 à 1958) dans la consommation de beurre, de graisses végétales et d'huiles, par personne et par année, compte tenu de la classe de revenu ⁴⁹ :

Catégorie de revenu (Fr.)	Beurre (kg.)		Graisses végétales et huiles (kg.)	
	1950	1958	1950	1958
Familles d'ouvriers				
Jusqu'à 10.000	4,7	3,7	7,7	8,1
10.000—12.000	5,4	4,3	8,2	9,2
12.000—14.000	5,2	5,0	7,6	8,4
14.000—16.000	6,5	4,4	7,8	8,5
Moyenne de toutes les catégories	5,5	4,5	7,9	8,8

D'une manière générale, on peut dire que les facteurs tels que la publicité, l'amélioration des circuits de distribution et les variations de la composition du régime alimentaire des consommateurs exercent une plus grande influence sur les tendances de la consommation de lait et de produits laitiers que les prix de détail ⁵⁰.

47) OECD : Organisation et structure du marché du lait..., observations générales, p. 102.

48) Rapports de la BUTYRA sur les exercices 1959/60 (p. 36) et 1960/61 (p. 36).

49) Rapport de la BUTYRA sur l'exercice 1960/61, p. 21.

50) OECD : Elasticité de la demande..., pp. 3 et 4.

D. Structure des besoins

Tandis que les facteurs : accroissement de la population, amélioration des revenus, et prix, sont des grandeurs objectives, c'est-à-dire mesurables, la structure des besoins représente une grandeur subjective, c'est-à-dire non mesurable.

Le *rythme de vie moderne* (comme les habitudes de la vie sédentaire, le manque d'air frais et la température souvent élevée des lieux de travail, la tension nerveuse plus forte et la diminution du travail musculaire) produit une diminution d'appétit et provoque un recul de la demande de produits nourrissants et indigestes en faveur de produits animaux, de fruits et de légumes.

Par suite de l'augmentation de la population citadine, une plus grande importance doit être attribuée à l'influence de *la mode* sur la composition des repas. Les « formes arrondies » ne sont plus du goût moderne et veulent être « amincies », ce qui provoque un recul de la demande de produits riches en fécule, comme les pommes de terre, le pain, etc., au bénéfice des légumes et des fruits.

Un autre facteur influant les habitudes des consommateurs découle de *l'activité professionnelle de la femme* qui ne dispose plus de beaucoup de temps pour les achats et la cuisine. Lors des achats, elle préfère les articles de série parce que, extérieurement, ils offrent la garantie de qualité et de prix honnêtes. En cuisine, les conserves sont préférées aux produits frais, et la viande rapidement et facilement préparée (escalopes, côtelettes) est préférée aux rôtis.

Ces changements ont également une influence sur la consommation de lait frais et de produits laitiers :

Deux tendances contraires existent en ce qui concerne la consommation de lait frais ; d'un côté, l'influence de la vie moderne fait que la tradition de consommer du lait chaud, au petit déjeuner et au souper, est abandonnée de plus en plus, ce qui occasionne un recul des ventes. Mais, d'un autre côté, elle ouvre des perspectives plus profitables à la vente de lait pasteurisé et de spécialités laitières qui peuvent être consommés comme boissons rafraîchissantes, sur les lieux de travail, lors de manifestations sportives, au restaurant, etc. Cette dernière tendance (les perspectives d'augmenter les ventes de lait pasteurisé) est dépassée aujourd'hui, en grande partie, par les énormes efforts de vente (propagande, variété de l'assortiment, circuits de distribution modernes) des industries des eaux minérales et gazeuses.

Les changements dans la façon de vivre agissent plutôt défavorablement sur les ventes de beurre. Le complexe d'amaigrissement qu'ont les gens, et la crainte que la teneur du beurre en cholestérol soit nocive à l'organisme humain⁵¹, ne sont pas profitable à l'écoulement. Mais l'importance de ces facteurs est minime en regard de la concurrence de la margarine, c'est-à-dire de la diffé-

51) J. C. Somogyi : Ernährungsprobleme in hochentwickelten Ländern, dans : Neue Zürcher Zeitung du 29 juillet 1962, no. 2939.

52) E. Durtschi : Landwirtschaftliche Marktlehre, p. 96.

rence de qualité allant en diminuant, et de la différence de prix allant en augmentant.

Quant aux ventes de fromage, la suppression des collations a une influence désavantageuse sur la consommation ⁵².

2. Développement de la demande à l'étranger

42 % de la production fromagère suisse furent exportés, en moyenne, dans les années 1956/60 ⁵³. Donc, les conditions de vente sur les marchés étrangers sont de la plus grande importance pour l'économie laitière suisse.

Les trois facteurs les plus importants qui déterminent l'écoulement des fromages suisses à l'étranger sont :

- a) le développement de revenus dans les pays importateurs de fromages suisses.
- b) la production de fromage à l'étranger.
- c) les tendances protectionnistes sur les marchés agricoles en Europe.

A. Développement des revenus dans les pays importateurs de fromages suisses

L'élasticité-revenu de la demande de fromages gras est relativement grande. Gollnick estime, pour la République Fédérale Allemande, une élasticité allant de +0,7 jusqu'à +0,9 ⁵⁴ ; pour la France, on l'estime à +0,6 ⁵⁵. La croissance économique en Europe ouvre, par conséquent, des perspectives favorables aux ventes de fromage suisses à l'étranger.

B. Production de fromage à l'étranger

Grâce à sa qualité et à sa réputation, le fromage suisse atteint, sur les marchés étrangers, un prix surpassant celui d'une marchandise étrangère de même sorte. Par suite de la surproduction laitière en Europe occidentale et des difficultés de placement de la production de beurre, beaucoup de pays sont poussés à la fabrication supplémentaire de fromage et à en forcer l'écoulement au moyen de subventions d'Etat permettant l'abaissement des prix à la consommation. C'est pourquoi une concurrence accrue et une pression générale sur les prix se sont installées sur les marchés du fromage. Pour maintenir les ventes au niveau élevé et pour s'opposer à la concurrence plus âpre, l'Union suisse du commerce de fromage S. A. (appelée ci-après USF) s'est vue obligée d'abaisser successivement, sur les marchés étrangers, les prix des fromages, de telle sorte qu'aujourd'hui les prix de revient ne sont, de loin, plus couverts.

⁵³) Evaluations et statistiques.

⁵⁴) H. Gollnick : Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und ihre Abhängigkeit von Preis- und Einkommensänderungen, Hamburg/Berlin, 1954.

⁵⁵) OECD : Elasticité de la demande ..., p. 120 (source originale : Consommation, annales du CREDOC 1959, no. 3).

*La production de fromage dans différents pays
(sans les fromages fondus et le lait caillé) en 1.000 tonnes*

	Moyenne					
	1953/57	1956/57	1958	1959	1960	1961 (est.)
Principaux pays ^{56, 57}	2.333	—	2.534	2.628	2.818	2.954
et en particulier les principaux pays importateur de fromages suisses :						
Etats-Unis ⁵⁷	625	—	635	627	670	742
France ⁵⁷	308	—	400	385	461	460
Italie ⁵⁷	312	—	319	360	371	373
Rép. Féd. Allemande ⁵⁸	—	264	266	279	294	—

Il ressort d'une estimation de la FAO qu'il faut compter, à l'avenir aussi, avec une grande disproportion entre l'offre de lait et la demande de lait et de produits laitiers sur le marché mondial (v. tableau p. 37).

En plus, lors d'une offre abondante sur le marché international, les exigences de qualité s'élèvent. Donc, ce n'est pas seulement du côté des prix qu'il faut s'attendre à une pression accrue, mais aussi du côté de la qualité.

C. Tendances protectionnistes sur les marchés agricoles en Europe

L'expansion de la production laitière dans les pays du monde occidental pèse fortement sur les prix du marché mondial des produits laitiers. Tous les pays, pour protéger leur propre économie agraire, recourent à des mesures protectionnistes. Par des garanties de prix et de placement, des restrictions à l'importation du dumping, etc., ils cherchent à procurer aux producteurs indigènes des revenus semblables à ceux qu'obtiennent les ouvriers travaillant dans l'industrie.

⁵⁶) Ce total concerne la production de 21 pays (en Europe occidentale, en Amérique du Nord et en Océanie principalement).

⁵⁷) FAO : Rapport de la FAO sur les produits 1962, Rome 1962, p. II-22.

⁵⁸) FAO : Annuaire de la production 1961, Rome 1962, p. 223.

⁵⁹) FAO : Rapport de la FAO sur les produits, 1962 (supplément spécial : Produits agricoles — Projections pour 1970), Rome 1962, pp. II/15—17.

⁶⁰) Les projections de la production ont été établies par extrapolation à partir des tendances observées ces derniers temps en ce qui concerne la production de lait et la teneur en matière grasse du lait entier ; pour certains pays on a toutefois tenu compte des tendances à plus long terme et des changements apportés récemment aux politiques laitières. Les projections de la consommation reposent sur des taux d'accroissement hypothétiques de la population et des revenus, sur des coefficients choisis d'élasticité-revenu de la demande, et sur diverses hypothèses d'ordre plus général touchant les habitudes alimentaires. Pour toutes les projections, on a supposé que les prix demeureraient inchangés.

Projections relatives au lait et aux produits laitiers dans les régions industrialisées, 1956/60 et 1970 (en équivalent de lait/en millions de tonnes) ⁵⁹

	Production totale de lait ⁶⁰	
	1956/60	1970
Pays membres de la CEE	58,2	77,5 ⁶¹
Autres pays européens ⁶²	45,2	54,8
Amérique du Nord ⁶³	64,1	78,0
Océanie ⁶⁴	11,7	14,1
Autres pays ⁶⁵	8,5	12,6
Total	187,7	237,0
	Utilisation intérieure totale	
	1956/60	1970
Pays membres de la CEE	56,4	68,9
Autres pays européens ⁶²	50,0	57,8
Amérique du Nord ⁶³	61,9	76,1
Océanie ⁶⁴	5,9	7,1
Autres pays ⁶⁵	8,1	12,9
Total	182,3	222,8
	Différence : Utilisation moins production	
	1956/60	1970
Pays membres de la CEE	-1,8	-8,6
Autres pays européens ⁶²	+4,4	+3,1
Amérique du Nord ⁶³	-2,2	-1,9
Océanie ⁶⁴	-5,8	+0,3
Autres pays ⁶⁵	-0,4	+0,3
Total	-5,8	-6,8

En particulier, le tarif douanier commun des pays de la CEE entraîne une discrimination des pays exportateurs de fromage n'appartenant pas à la Communauté. Dans la moyenne des années 1960 et 1961, 22.766 tonnes ⁶⁶, représen-

61) Selon des estimations de la CEE supposant un nombre constant de vaches et un rendement croissant par animal (en France : de 2.200 kg. pour la période de référence à 3.100 kg. par an), la production laitière totale de la Communauté atteindrait 75 millions de tonnes (v. Rapport de la FAO sur les produits, 1962, supplément, page II/16).

62) Autriche, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Pologne, Suisse, Suède, Grande-Bretagne.

63) Canada, Etats-Unis.

64) Australie, Nouvelle-Zélande.

65) Argentine, Japon, Afrique du Sud.

66) Commerce spécial de la Suisse avec les pays de la CEE, 1960 et 1961 (extrait de la Statistique de commerce extérieur de la Suisse, élaboré par la Direction générale des douanes).

tant env. 76 % des exportations totales de fromages suisses, partirent pour les six pays de la Communauté. Le développement de la production et de la demande sur le «marché européen» du fromage est donc d'une importance éminente pour l'économie laitière suisse.

La CEE avait, à l'origine, prévu pour le fromage un tarif douanier commun ad valorem de 23 % ⁶⁷. Comparativement aux droits de douane que les pays de la CEE ont prélevés sur les fromages suisses dans les dix dernières années, cela aurait signifié, en chiffres ronds, que les droits avaient doublé. Un tarif ad valorem aurait atteint tout particulièrement les fromages suisses de prix élevés. Mais, dans la seconde étape des négociations au sein du GATT, les négociateurs suisses ont réussi à obtenir une réglementation d'exception pour les sortes de fromages typiquement suisses (fromage d'Emmentaler, de Gruyère, Sbrinz). Pour ces fromages, Bruxelles a accordé un tarif maximum de 15 unités (= 15 US \$) — calculé sur le poids — pour autant qu'il s'agisse de marchandise vieille de quatre mois au moins et d'une valeur minima de 95 unités pour chaque 100 kg. ⁶⁸. Le nouveau tarif charge le fromage de 13 à 14 % de sa valeur (2 à 3 % au-dessus de la charge de 1961).

Mais le tarif modifié ne s'étend ni aux fromages pré-emballés ni aux fromages en boîte. En outre, il ne faut pas oublier que, la période transitoire passée (1970), tous les droits de douane et toutes restrictions à l'importation entre les pays de la CEE seront abolis. Les pays exportateurs de fromages de la Communauté bénéficieront, par conséquent, d'un avantage de concurrence sur le marché européen.

III. Résumé du développement de la production laitière et de la demande de lait et de produits laitiers

A l'avenir, il faut s'attendre en Suisse — la politique de prix demeurant la même — à une production laitière devenant de plus en plus grande. Sollberger exprime les mêmes appréhensions : «Wir müssen darauf gefasst sein, dass wir weiterhin eine grosse und tendenziell noch ansteigende Milchproduktion zu verwerten haben werden» ⁶⁹. Le rendement laitier des vaches montera encore ; la production fourragère continuera à s'améliorer par une bonne fumure, par de meilleures méthodes de séchage, par l'extension de l'ensilage, par l'amélioration de certaines prairies maigres, par l'introduction du pacage intensif. On peut donc admettre que la surface fourragère nécessaire à l'alimentation d'une vache va diminuer.

67) Rapport annuel de l'USF sur l'exercice 1960/61, p. 26.

68) Zur Lage des Käsehandels nach den Zollverhandlungen im Rahmen des GATT ; dans : Emmentaler-Blatt, du 6 octobre 1962, no. 233.

69) W. Sollberger : Aktuelle Verwertung und Preisgestaltung im Milchsektor, dans : Schweizerisches Zentralblatt der Milchproduzenten, du 11 mai 1962, no. 19.

Selon toute probabilité, la demande de lait et de produits laitiers ne présentera pas la même croissance que la production. La vente de lait de consommation est stagnante. Sur le marché suisse des fromages, la concurrence de la marchandise étrangère s'intensifie. Les perspectives d'une expansion sur les marchés étrangers sont défavorables. Un accroissement des exportations ne peut se réaliser qu'avec de fortes subventions d'Etat. Par contre, on peut s'attendre à une augmentation relativement forte de la demande des spécialités laitières (yoghourts, glaces, etc.). Mais la proportion de la demande de ces spécialités, en regard de la production totale de lait, est petite, et l'on ne peut s'attendre, de ce côté, à un assainissement du compte laitier.

Par conséquent, il est probable que la divergence entre l'offre et la demande s'élargira encore à l'avenir. La FAO juge avec le même pessimisme la situation sur le marché mondial : «Il est toutefois fort probable que l'accroissement de la production mondiale de produits laitiers dépassera le développement de la demande effective dans l'ensemble du monde, et des excédents de produits laitiers semblent devoir se produire dans les quelques années à venir» ⁷⁰.

Chapitre 2

Conséquences du développement de la production et de la demande de lait

Comme nous avons tenté de le présenter au chapitre précédent, il faut escompter dans les quelques années à venir — la politique des prix demeurant la même — un déséquilibre continu entre la production de lait et la demande de lait et de produits laitiers. Le développement se traduira par de plus grandes pertes de placement. Les dépenses de la Confédération en faveur du prix du lait augmenteront.

Nous allons maintenant examiner brièvement quelles sont les possibilités de suppression de la divergence entre la production et la demande. En principe, deux possibilités sont à la disposition de l'économiste :

- a) Action sur la demande : Déplacement de la courbe de la demande vers la droite (par la publicité, une distribution améliorée, etc.) ; mouvement le long de la courbe de la demande (par le subventionnement des prix à la consommation).
- b) Action sur l'offre : Restrictions à l'importation ; contrôle de la production.

⁷⁰) FAO : La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1960, Rome 1961, p. 92

I. Extension de la demande

1. Voie de l'économie libre : publicité intensifiée et amélioration des circuits de distribution

Ainsi qu'on l'a exposé au chapitre 1/II, le déplacement de la courbe de la demande *commerciale* découle essentiellement de l'accroissement de la population, du développement des revenus réels, du développement de la production de lait à l'étranger et des changements dans la structure des besoins. Les trois premières causes ne peuvent pas être influencées (du moins dans un cadre restreint). Par contre, la demande de lait et de produits laitiers peut être accrue par une propagande intense, par des éclaircissements fournis aux consommateurs concernant la valeur du lait au point de vue de la santé, par le développement de nouveaux, et de meilleurs produits laitiers et par un circuit de distribution adapté aux exigences de la vie moderne.

Les dépenses consacrées aux campagnes publicitaires ont sans cesse grandi pendant les dernières années. En 1958/59, par exemple, 700.000 frs. ont été dépensés pour le lait, 520.000 pour le beurre et 2,5 millions de frs. pour le fromage¹. Cette publicité collective mise à part, les fédérations laitières, les laiteries et les entreprises privées dépensent chaque année un montant estimé entre 500.000 et 800.000 frs. en faveur de campagnes organisées dans le secteur laitier sur le plan régional et local¹. Ceci représente environ 0,2 cts. de dépenses publicitaires par kilo de lait commercial.

En ce qui concerne la propagande faite dans le pays en faveur du fromage, on a pu en tirer d'intéressants résultats. L'accent principal de la propagande a été mis sur la fondue. L'analyse du marché a montré qu'en 1960 33 % des familles de la Suisse alémanique se sont réunies une fois par mois autour d'une fondue, contre 6 % en 1954, et elle a montré qu'en Suisse romande ce pourcentage avait augmenté de 40 à 71 %². En 1961, une nouvelle campagne fut entreprise en faveur, cette fois, de la salade de fromage. L'importance de cette propagande ne doit pas être sous-estimée, car un tel repas de plus dans chaque foyer suisse signifierait des ventes supplémentaires de 500.000 kg de fromage².

Pour ce qui est de la vente du lait de consommation, on entend exprimer l'opinion que le recul de la consommation, par tête d'habitant, soit irrésistible. Mais les limonades et eaux gazeuses fournissent la preuve que l'on peut influencer fortement l'opinion du consommateur. Avant la guerre, le public manifestait pour ces boissons le plus grand mépris ; aujourd'hui, elles sont devenues très populaires. A côté de la mention de l'effet salutaire du lait, la propagande devrait appuyer davantage sur ses propriétés rafraîchissantes et gustatives³.

1) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier (Message concernant l'AEL 1959), du 6 février 1959, p. 280.

2) Rapport de l'USF sur l'exercice 1960/61, p. 26.

Une offre abondante et un circuit de distribution adapté à la vie moderne sont deux facteurs d'une grande importance pour la consommation par tête d'habitant. Par la réglementation rigide de la distribution du lait, en particulier le service de livraison à domicile, on s'efforce d'aller, autant que possible, au-devant des désirs des consommateurs à l'égard de la qualité du lait (fraîcheur) et de la commodité de son achat. Après une enquête faite à Zurich, on est arrivé à la conclusion que la vente de lait pasteurisé dans les magasins de denrées alimentaires ne peut pas augmenter considérablement la consommation totale de lait. Mais, il faut l'avouer, cette vaste enquête n'a pas permis de prouver si la liberté du commerce du lait de consommation, à long terme également, n'aurait pas comme conséquence une augmentation de la consommation totale, en s'adaptant ainsi à la tendance à consommer davantage de lait pasteurisé. Présentement, on met l'accent sur la vente du lait pasteurisé prêt à la consommation ; le lait est présenté au public en petits paquets fermés (berlingots). Il peut être consommé dans le ménage, dans l'hôtellerie, lors de manifestations sportives, dans les bureaux, les usines, sur les chantiers, dans les cantines militaires, ainsi que dans les Foyers du Soldat. A notre avis, ces mesures devraient fortement contribuer à rendre populaire le lait pasteurisé, malgré son renchérissement, causé par l'emballage de verre, de papier ou de matière artificielle. En ce qui concerne l'encouragement à la vente au moyen d'automates laitiers, il ne faut pas en attendre trop : au Pays de Galles, où les conditions sont favorables aux automates, et où ont été réalisés les plus grands progrès, les ventes par distributeurs automatiques ne représentent que 0,5 % de toutes les ventes de lait de consommation ⁴.

Par contre, la distribution de lait frais dans les écoles est d'une grande importance pour la consommation future. Comme la consommation de lait frais est, pour une bonne part, question d'habitude, nous devons accorder beaucoup d'attention à l'accoutumance des enfants au goût du lait ⁵.

La publicité et la modernisation du circuit de distribution ne peuvent pas être envisagées en tant que mesure de soutien du prix ; leurs effets sont trop insignifiants pour cela. Mais, elles représentent une importante mesure com-

3) Une enquête menée dans la République Fédérale Allemande a montré que les consommateurs jugent une boisson, d'après ses qualités, dans l'ordre suivant : 1. saine, 2. nourrissante, 3. savoureuse, 4. rafraîchissante et désaltérante, 5. stimulante. OECD : Organisation et structure du marché du lait . . . , observations générales, p. 95.

4) OECD : Organisation et structure du marché du lait . . . , observations générales, p. 95.

5) L'exemple de l'Angleterre montre à quel point l'habitude joue un rôle. Pendant la dernière guerre mondiale, on institua une politique d'approvisionnement copieux en lait. Entre l'époque antérieure à la guerre et 1950/51, la consommation de lait monta de 48 % par tête (consommation qui s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui). Par contre, pendant la deuxième guerre mondiale, le ravitaillement en lait était mauvais en Allemagne. Entre le temps précédant la guerre et 1948/49, on enregistra une diminution de la consommation de 46 % par tête d'habitant. Malgré les grands efforts accomplis pour stimuler la consommation, le niveau de l'avant-guerre n'a pu être atteint jusqu'ici. OECD : Organisation et structure du marché du lait . . . , observations générales, p. 91.

plémentaire d'un système de soutien du prix et ce qu'elles contribuent à maintenir les subventions de l'Etat à un niveau raisonnable. Krone est parvenu à la même conclusion en montrant, dans son analyse, qu'il ne faut pas envisager la publicité comme une panacée pour des veaux en stagnation ⁶.

2. Voie de l'économie dirigée

A. Obligation imposée aux producteurs de lait d'utiliser exclusivement du lait entier pour l'élevage et l'engraissement des veaux

Les livraisons de lait aux centres de ramassage ne dépendent pas uniquement du volume de la production laitière, mais aussi des quantités de lait qui sont consommées dans les exploitations agricoles elles-mêmes. Les quantités trouvant un emploi dans les étables (élevage et engraissement des veaux) en constituent une importante partie.

Ces dernières années, on remarquait dans l'élevage et l'engraissement des veaux la tendance à remplacer le lait entier par des fourrages compensateurs, car l'unité de valeur nutritive revient meilleur marché aux paysans dans les fourrages compensateurs que dans le lait entier. La base des produits de remplacement est formée de lait écrémé auquel on ajoute une quantité correspondante de suif. Le point déterminant réside en ce que la matière grasse dans le lait est remplacée par d'autres graisses, meilleur marché.

En 1959, malgré l'effectif des veaux fortement augmenté, on ne donna encore que 4,8 millions de quintaux de lait entier aux veaux contre 5,0 millions en 1939 ⁷. De plus grandes livraisons de lait, et par conséquent de plus grandes pertes d'écoulement, résultent de ce développement.

En automne 1959, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL) tenta de mettre fin à l'emploi abusif de fourrages compensateurs en émettant un décret obligeant ses membres à n'affourrager dorénavant que du lait entier dans les étables. Mais pour des raisons juridiques, la décision ne put s'appliquer avec succès au niveau de l'Union. C'est pour cette raison que fut intercalé dans l'AEL 1962 un article (art. 8) accordant au Conseil fédéral la compétence de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer l'emploi de lait entier dans les étables. On peut donc s'attendre à ce qu'une plus grande quantité de lait soit de nouveau utilisée dans l'élevage et l'engraissement des veaux.

L'économiste doit se demander si l'affouragement au moyen de fourrage de remplacement, bon marché, ne serait pas avantageux du point de vue de

6) H. Krone : Die Bedeutung, die Voraussetzung und die Möglichkeiten einer Absatzförderung für landwirtschaftliche Erzeugnisse durch Werbung, insbesondere für Milch und Milcherzeugnisse, Obst und Gemüse im Rahmen des Absatzproblems der westdeutschen Landwirtschaft, thèse Hohenheim 1952. Extrait de la thèse dans : Kurzauszüge von Dissertationen aus Agrarökonomik und Agrarsoziologie, vol. IV, Bonn, p. 11.

7) Statistiques et évaluations.

l'économie nationale. Il n'est pas facile de répondre à cette question, et nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce travail, le faire de façon concluante : Par l'emploi de fourrages compensateurs, d'importantes quantités de lait sont libérées qui sont livrées ensuite (comme du lait commercial additionnel) aux centres collecteurs. L'écoulement de ces quantités supplémentaires exige de la Confédération des ressources supplémentaires. Mais, si, en affourageant de produits compensateurs, l'agriculture gagne plus (en abaissant les frais de production) que ne perd la Confédération en devant écouler une quantité de lait additionnelle, l'emploi de tels fourrages ne devrait pas être interdit. La réponse à la question de savoir à partir de quel point l'affouragement en produits de remplacement devient rentable au point de vue de l'économie nationale, dépend des prix du lait (prix à la production et à la consommation) et des prix des fourrages compensateurs. De plus, il faut aussi mettre en ligne de compte les subventions attribuées au lait et aux matières premières des fourrages de remplacement.

B. Garantie de placement accordée par le gouvernement

En principe, il existe, semble-t-il, deux manières d'assurer aux producteurs agricoles le bénéfice du prix garanti : recourir à des moyens financiers (par exemple en subventionnant, c'est-à-dire en abaissant les prix à la consommation au-dessous des prix à la production), ou ajuster le volume de l'offre ⁸.

L'un des moyens les plus souvent utilisés pour maintenir les prix au niveau garanti consiste en ce que l'Etat prend à sa charge *les quantités ne trouvant pas de preneur*, en les enmagasinant ou en les revendant à un prix plus bas (système des deux prix).

En Suisse, la BUTYRA et l'Union suisse du commerce de fromage S. A. se chargent des tâches résultant de la garantie du prix du lait.

La Centrale suisse de ravitaillement en beurre (BUTYRA), société coopérative de droit public, a pour fonction : a) de régler l'importation de beurre dont elle a le droit exclusif ; b) de prélever une taxe sur le beurre importé pour le céder sur le marché intérieur à un prix correspondant au prix de gros du beurre du pays ; c) d'acquérir, à un prix correspondant au prix de base du lait, le beurre indigène de bonne qualité qui ne peut trouver librement acheteur, comme aussi de pourvoir à son placement à l'aide de crédits accordés à cet effet.

L'Union suisse du commerce de fromage S. A. a pour tâche le placement de la production fromagère du pays (espèces de l'Union). Elle se charge de la production entière des fromageries à des prix correspondant au prix de base fixé pour le lait (à l'exception des réserves locales), et la vend, selon la situation du marché, plus ou moins au-dessous du prix de revient. Lors de stocks excessifs, elle introduit des classes spéciales de qualités bon marché (fromage de cuisine, fromage Ic).

8) FAO : Enquête sur les problèmes relatifs aux mesures de stabilisation des prix agricoles et de soutien de l'agriculture, Rome 1960, p. 54.

L'écoulement de tels produits qui ne sont plus demandés aux prix élevés à la production est très dispendieux. Les dépenses de mise en valeur montent plus que proportionnellement lorsque les excédents s'accroissent, et cela pour les raisons suivantes :

- a) Sur le marché intérieur des limites relativement étroites sont fixées aux campagnes de réduction de prix. Ainsi que le prouve l'expérience, la consommation totale ne peut pas être réellement élargie par l'introduction de classes de qualités bon marché. Seule a lieu une substitution entre la partie de la production à prix réduit et celle à prix non réduit. Le problème des excédents n'est ainsi, naturellement, pas vraiment résolu. Cette tendance peut être suivie distinctement sur le marché du beurre. Tandis que les ventes de beurre spécial (non subventionné) régressent constamment, celles du beurre du cuisine frais (à prix réduit) montent continuellement.
- b) L'un des moyens les plus souvent utilisés pour maintenir les prix au niveau garanti consiste à ce que l'on exporte, à prix réduit, les quantités produites, dépassant celles que le marché national peut absorber au prix garanti. Cette politique est appliquée en Suisse dans le secteur du fromage. Mais, le subventionnement à l'exportation est un moyen de mise en valeur des excédents qui coûte cher aux gouvernements et qui devient toujours plus cher. Par suite de la production laitière s'accroissant en Europe et en Amérique du Nord, et des difficultés de placement qui en résultent, de nombreux pays cherchent à forcer les ventes de beurre et de fromage au moyen de dumping. L'effondrement des prix sur le marché mondial en est le résultat.

En Suisse, les dépenses de la Confédération pour le placement de la production laitière (dépenses totales pour la mise en valeur de la production, moins la part des producteurs) se sont élevées dans l'année de décompte (1. 11./31. 10.) 1959/60, à 71,6 millions de frs. ; en 1960/61, à 78,9 millions⁹ et en 1961/62, à 77,0 millions¹⁰.

Aux Etats-Unis, les dépenses du gouvernement fédéral, pour le soutien du prix du lait, sont montées de 300 millions de \$ en 1960, à 500 millions en 1961¹¹. Malgré l'abaissement du prix indicatif de 3,4 à 3,11 \$ par 100 lb. au 1^{er} avril 1962, on compte pour l'année 1962, sur des dépenses d'environ 523 millions de \$¹².

En 1961, les six Etats de la CEE ont dépensé ensemble 1,5 milliard de marks allemands pour soutenir les prix du lait.

Au lieu de réduire seulement les prix des excédents, c'est-à-dire des quantités qui ne trouvent plus d'acheteurs aux prix élevés à la production, les prix à la consommation peuvent être *réduits en général*. Nous pouvons alors

9) Message concernant l'AEL 1962, p. 1242 (ci-inclus les subventions directes aux exploitations en montagne).

10) Statistique laitière de la Suisse.

11) Bekämpfung der Milchschwemme in den Vereinigten Staaten, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 27 février 1962, no. 760.

12) Senkung der Stützungspreise für Milchprodukte in den Vereinigten Staaten, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 5 avril 1962, no. 1346.

distinguer entre le prix (élevé) à la production et le prix (bas) à la consommation. La différence entre les deux prix est couverte par des indemnités compensatrices que le gouvernement verse aux producteurs.

En Suisse, cette méthode de subventionnement ne nous est pas inconnue. Par exemple, les prix de gros et de détail des céréales panifiables se trouvent situés au-dessous des prix à la production. La différence est à la charge de la Confédération. Lorsque, le 1^{er} novembre 1957 (et le 1^{er} novembre 1962), le prix de base du lait fut élevé, le Conseil fédéral décida de ne pas reporter cette majoration (ou de ne la reporter que partiellement) sur les prix de vente du lait frais, du fromage, du beurre et des autres produits laitiers. Les subventions directes, payées aux exploitations montagnardes (par unité de gros bétail), sont une mesure semblable ¹³.

Le subventionnement général des prix à la consommation est une mesure très onéreuse pour la caisse de l'Etat. Il faut se représenter qu'une réduction du prix à la consommation d'un centime par kilo de lait chargera la Confédération de 23,5 millions de frs. (pour une production de lait commercial de 23,5 millions de quintaux). Mais, à l'égard de la demande de lait de consommation et de produits laitiers peu sensible quant aux prix, un abaissement du prix du lait d'une centime seulement n'aura aucune influence digne d'être mentionnée sur les ventes. C'est pourquoi, si la réduction de prix ne doit pas seulement conduire à un allègement des consommateurs, mais, avant tout, à un important et réel élargissement des ventes, une baisse de prix de quelques centimes est indispensable. «Or, la question de l'application d'une telle mesure sur le plan national ne se pose pas, en raison de ses conséquences financières pour la Confédération» ¹⁴.

C'est après de semblables réflexions que le gouvernement anglais décida de s'écarter, à l'avenir, de la politique du subventionnement général des prix à la consommation, et de reporter sur les consommateurs les frais qu'entraîne le soutien du prix du lait ¹⁵.

L'OECD conclut : Les sommes ainsi dépensées seraient mieux employées à l'amélioration des circuits de distribution et à la propagande auprès du public afin qu'il modifie ses habitudes en matière de consommation de lait et de produits laitiers ¹⁶.

II. Limitation de l'offre

La demande commerciale de lait et de produits laitiers ne peut augmenter que dans une proportion relativement restreinte. A l'avenir, des fonds toujours plus importants seront nécessaires pour écouler la production laitière croissante.

13) Landwirtschaftsprobleme, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 4 mars 1962, no. 830.

14) Message concernant l'AEL 1959, p. 283.

15) Der englische Milchmarkt, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 1^{er} août 1962, no. 2967.

16) OECD : Rôle des prix différentiels . . . , p. 6.

Pour éviter que le compte laitier boucle, chaque année, avec un déficit allant en grandissant, il faudra passer davantage d'une politique laitière visant uniquement la demande à une politique visant l'offre.

1. Contrôle des importations

Dans les années passées, les importations de produits laitiers ont augmenté dans une forte mesure (le beurre excepté)¹⁷. En 1937/39, les produits laitiers importés représentaient 290.000 q. en équivalent de lait (sans le beurre)¹⁸; en 1961, les importations montèrent à 1.330.000 q. A cette augmentation de 460 % participaient surtout les fromages et le lait condensé. Les importations de fromage montèrent de 161 wagons (de 10 tonnes) dans la moyenne des années 1937/39 à 789 wagons en 1961. En 1937/39, 0,5 wagon de lait condensé fut importé, en 1961, par contre, 681 wagons !¹⁸

La très forte augmentation est à imputer, pour la plus grande part, aux prix bas des marchandises importées. Dans la règle, les produits importés permettent aussi de meilleures marges commerciales.

Pour les producteurs de lait suisses cette marée de produits étrangers bon marché représente naturellement une concurrence très gênante. On a donc exigé, du côté paysan, que des mesures soient prises pour freiner les importations. L'agriculture aimerait que la demande indigène ne se portât que sur des produits indigènes. En outre, on argumente que les recettes des droits et des taxes aideraient à abaisser le déficit du compte laitier.

En ce qui concerne le lait condensé, la crème, le lait en poudre, les graisses et huiles alimentaires (en tant que produits de substitution au beurre), on a répondu à ces requêtes et on a introduit des droits supplémentaires. Mais, aucune mesure ne fut prise pour freiner les importations de fromage qui représentaient, en 1961, une valeur de 29,7 millions de francs¹⁹; le Conseil fédéral argumente : «Par suite des libéralisations consenties, à l'époque, dans le cadre de l'OECE, il est pratiquement impossible d'en limiter le volume. Les bases légales font d'ailleurs défaut qui permettraient de percevoir un supplément de prix dans la mesure compatible avec les engagements pris à l'endroit du GATT. Nos relations avec ce dernier peuvent être considérées comme relevant d'un «armistice» très incertain. D'autre part, nous n'avons pas encore entamé les discussions avec la CEE au sujet d'une association. Toutes ces raisons nous engagent à considérer qu'il ne serait pas opportun de prendre des mesures contre les importations de fromage»²⁰.

Il faut aussi craindre qu'en introduisant des suppléments de prix sur les fromages importés, les autres pays exportateurs de fromage usent de représailles envers nos propres exportations.

17) Les importations de beurre représentent un cas particulier. A l'égard du plan fromage/beurre, des importations élevées sont souhaitées (voir page 74).

18) Message concernant l'AEL 1962, p. 1242.

19) Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse 1961 (pos. 0404).

20) Message concernant l'AEL 1962, p. 1222.

Une autre objection est d'ordre de politique de vente. Grâce aux importations, l'assortiment qui est à la disposition du consommateur suisse s'est fortement enrichi par des spécialités étrangères. La tentation pour le consommateur d'acheter et de consommer plus de fromage s'intensifie. Il est bien possible que la demande croissante de fromage ne soit pas seulement profitable aux fromages importés, ce que craignent les producteurs de lait, mais aussi aux sortes typiquement suisses. Ainsi, d'abondantes importations provoquent une demande accrue de fromages indigènes.

2. Limitation de la production laitière

A. Encouragement à la culture des champs

Par l'élévation des prix des céréales panifiables au-dessus du niveau du marché mondial, par la protection des prix des produits de labour, des graines et fruits oléagineux, en payant des primes de culture pour les céréales fourragères et en chargeant les importations de fourrages de suppléments de prix, la Confédération cherche à intéresser les agriculteurs à la culture des champs. Le but que l'on s'est proposé est la réalisation d'une superficie de terres ouvertes de 300.000 ha. Ces efforts tendent d'un côté à alléger la production laitière et, de l'autre côté, à augmenter la production agricole en calories. Par l'extension d'un hectare de la surface des terres labourées, la surface fourragère se réduit d'environ 0,7 ha.²¹ L'extension de 40.000 ha. des terres ouvertes provoquerait un recul d'environ 40.000 pièces de l'effectif des unités de gros bétail (UGB) (si l'on admet que 0,71 ha. de surface fourragère est nécessaire pour alimenter une UGB)²².

Malgré les dépenses croissantes de la Confédération pour l'encouragement à la culture des champs²³, la surface de champs labourés ne s'est pas élargie dans les dix dernières années. Entre 1955 et 1960 elle recula même de 4.000 ha.²⁴ Ce recul se produisit aux dépens de la culture de tubercules et de plantes-racines et des légumes. La rotation des cultures fut influencée dans un sens défavorable.

La question est souvent soulevée de savoir si l'extension de la culture des champs est vraiment souhaitable au point de vue de l'économie nationale. Il

21) Message du 1^{er} décembre 1961, p. 1148.

22) Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture, rapport présenté au Comité le 31 mai 1960 sur les possibilités et la nécessité d'une extension des cultures, p. 4.

23) Entre 1955 et 1960 on éleva les primes de base pour la culture des céréales fourragères de 200 frs./ha. (= 100 %) et le prix de reprise pour les livraisons de céréales panifiables à la Confédération de 2 frs./q. Les taux des primes de mouture pour les céréales panifiables, utilisées pour l'approvisionnement domestique furent élevés de 5 frs./q. Les prix des pommes de terre montèrent approximativement de 1 fr./q. Statistiques et évaluations.

24) Statistiques et évaluations.

faut se rappeler que l'extension de la culture des champs entraîne une plus grande production de pommes de terre, de betteraves sucrières, de colza, etc. Mais, comme les demandes de ces produits sont déjà satisfaites, une surproduction et des pertes d'écoulement croissantes seront le résultat d'une telle politique d'encouragement. En outre, les céréales panifiables peuvent être obtenues à l'étranger à un prix beaucoup plus bas qu'auprès des producteurs suisses.

La détermination des avantages comparés de différentes branches d'exploitation est difficile. Une appréciation fut donnée par l'Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture, de laquelle il ressort que l'extension de la culture des champs est la variante de beaucoup la meilleure marché²⁵ : L'élargissement des surfaces de champs labourés de 255.000 à 300.000 ha. entraîne une dépense supplémentaire de 40 millions de francs. Ce chiffre est sans commune mesure avec les frais occasionnés par la mise en valeur des excédents de la production laitière.

B. Contrôle de la production

Le but : le but direct du contrôle de production est la limitation de la production d'un certain produit à un volume déterminé.

Dans les cas où les prix peuvent fluctuer librement, le contrôle est offensif : il veut provoquer une hausse de prix en limitant la production. Mais, dans le cas où les prix ont été fixés par le gouvernement, le contrôle est défensif : il veut empêcher que des excédents soient produits, vu les prix garantis à la production, se trouvant bien au-dessus des prix d'équilibre.

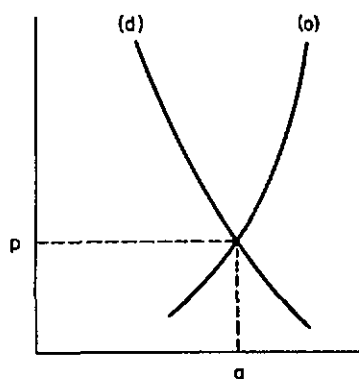
La méthode : le choix du point de départ et des moyens est typique. Pour limiter la production d'une branche d'exploitation, aucune influence n'est exercée sur les branches concurrentes. Ainsi, la culture des champs n'est pas favorisée en vue de décharger la production laitière. Mais, par contre, on exerce directement une pression sur les producteurs, afin qu'ils jugulent la production de la branche en expansion. L'influence s'exerce ainsi directement sur la branche à limiter.

L'agriculture, dans l'enseignement scolaire, est souvent citée pour illustrer la théorie de la concurrence libre, en ce que l'on fait ressortir l'aspect atomistique de l'offre et de la demande. L'économiste agraire, par contre, considère davantage dans l'agriculture (ou dans les diverses branches de la production agricole) l'aspect de monopole :

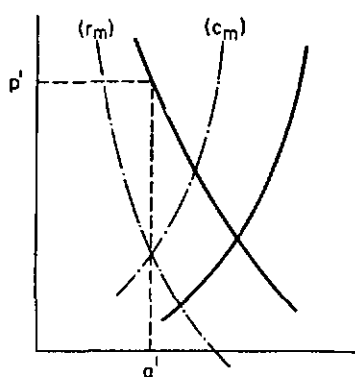
Tandis que pour les producteurs individuels, la demande d'un produit est infiniment élastique, elle ne l'est pas pour la branche dans l'ensemble. En face de ce fait, l'économiste cherche à rassembler les producteurs individuels et à les obliger à adopter un comportement monopolistique. Par la manipulation des quantités offertes, et par là des prix, il cherche à augmenter le profit de toute

25) Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture, rapport présenté au Comité le 31 mai 1960..., p. 10.

la branche. On s'efforce ainsi à passer de *l'équilibre concurrentiel* (frais moyens = recettes moyennes) à *l'équilibre monopolistique* (frais marginaux = recettes marginales) en réduisant les forces productives employées dans la branche en expansion. Graphiquement, cela peut être représenté de la façon suivante :



Equilibre concurrentiel



Equilibre monopolistique

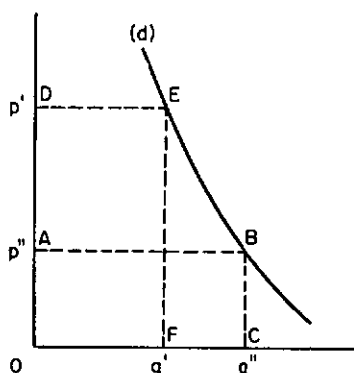
Tandis que dans une économie concurrentielle, l'équilibre (c'est-à-dire le profit optimum) est réalisé à une quantité (q) et à un prix (p), lors d'un monopole, la position optimum se trouve à (q') et à (p'). En limitant la production (et l'offre) de (q) à (q'), on rend la production plus profitable et on réalise le profit maximum de la branche entière.

Mais la difficulté de déterminer les courbes de l'offre et de la demande rend impossible l'exacte mise en pratique de la théorie. Tandis que dans le monopole industriel les courbes de frais, au moins, peuvent être déterminées à l'aide d'une comptabilité industrielle bien établie, ni les courbes des frais, ni celles de la demande peuvent être définies exactement dans l'économie agraire. C'est pourquoi, en agriculture, la détermination de la position optimum d'une branche d'exploitation ne peut se faire d'une manière aussi élégante et précise que dans la théorie.

L'économiste agraire écarte ces difficultés par les considérations suivantes :

Comme la demande des produits agricoles (et en particulier du lait et des produits laitiers) est peu élastique, c'est-à-dire tandis que le pourcentage d'augmentation de prix dépasse constamment le pourcentage de baisse de la quantité vendue, toute restriction de la production aura pour effet d'élever la recette totale. Du point de vue de son intérêt particulier, l'agriculture (et en particulier l'économie laitière) obtiendrait en pareil cas de meilleurs résultats en restreignant la production ou, cas extrême, en brûlant les produits additionnels au lieu de les laisser gâcher le marché. L'économiste fait donc abstraction des frais dans son analyse.

Le cas se présente graphiquement de la manière suivante :



Pour une production de (q'') un prix (p'') est réalisé. La superficie OABC forme ainsi la recette totale.

Pour une production de (q') un prix (p') est atteint. La superficie ODEF forme ainsi la recette totale.

Comme on peut le voir à l'œil nu, la recette totale est plus grande pour une production plus petite. Comme il est aussi probable que les frais de production se contractent si la production est limitée à (q'), on peut conclure que le contrôle de production contribue à l'amélioration de la situation économique de la branche.

La première condition de succès d'un contrôle de la production est que la courbe de la demande soit inélastique ($e > -1$). Pour l'ensemble de la production agricole, l'élasticité (à court et à long terme) est sans doute très petite. Donnons, à titre d'exemple, le développement de la production et des prix aux Etats-Unis. Entre 1950 et 1951, toute la production agricole amenée sur le marché (plus les importations) tomba de 1 % tandis que la consommation indigène (plus les exportations) monta de 2 % ; le résultat en fut une élévation de 18 % du niveau général des prix. Entre 1951 et 1953, la production indigène (plus les importations) monta de 7 %, tandis que la consommation indigène (plus les exportations) monta seulement de 2 % ; le résultat en fut un fléchissement de 15 % du niveau des prix. Si les stocks n'avaient pas été abaissés de 3 % en 1951 et élevés de 3 % en 1952 et 1953, les fluctuations des prix auraient été encore plus prononcées ²⁶.

Pour le lait et les produits laitiers en Suisse, on peut compter à court et à moyen terme (jusqu'à quatre ans environ) avec une demande non élastique. Mais, à long terme, il faut compter avec une demande plus sensible aux fluctuations des prix car, sur un laps de temps plus long, des prix bas ou élevés peuvent amener des modifications des habitudes de consommation de la population. On ne peut pas ici décider si l'élasticité à long terme atteint le

²⁶ R. P. Christensen : Needed Adjustments in Farming, dans : JFE, Number 3, (Aug.) 1954, p. 389.

coefficient -1 ; les discussions à ce sujet sont encore ouvertes. Mais, en général, nous pouvons dire que les probabilités de réussite sont plus grandes si le contrôle de production est limité temporairement que s'il ne l'est pas.

En agriculture, la mise à exécution de la restriction de production présente de grandes difficultés. Alors que dans le monopole industriel la décision du directeur suffit pour que la production soit limitée, un appareil administratif relativement grand est nécessaire pour contraindre les plus de 129.000 propriétaires de vaches²⁷ à restreindre leur production.

En principe, il faut se demander s'il n'était pas possible de réaliser une restriction de la production laitière en se bornant à donner des recommandations aux producteurs. Mais, en regard de la production atomistique, un tel procédé nous paraît être condamné à l'échec. Même si la majorité des producteurs reconnaissait la nécessité d'une restriction de la production, il y en aurait toujours quelques-uns qui ne tiendraient pas compte des recommandations. Les effets psychologiques en résultant mettraient en question le succès de telles recommandations. Si l'on veut limiter efficacement la production, tous les producteurs doivent être *contraints* à adopter un comportement déterminé. Cela peut se faire par la douceur ou par la cravache, c'est-à-dire en leur promettant une récompense en cas de comportement conforme aux ordres, ou en les menaçant d'une sanction en cas d'attitude non conforme.

Pour saisir tous les producteurs, il sera indispensable de publier des ordonnances de droit public.

Aux Etats-Unis, le contrôle de la production est une mesure appliquée déjà depuis les années trente pour freiner la production. Parallèlement aux programmes de soutien des prix appliqués par la Commodity Credit Corporation (CCC) aux produits essentiels (maïs, coton, arachides, riz, tabac et blé), le gouvernement met en œuvre des programmes d'ajustement de la production par un système de contingentements des superficies cultivables et des ventes. Ces contingentements ont pour but de diminuer les quantités vendues par les agriculteurs et de contribuer ainsi à réduire l'approvisionnement d'un produit essentiel dans tous les cas où l'offre devient excessive.

Dans le cas du contingentement des superficies cultivables (*acreage control*), il est attribué à chaque producteur une superficie déterminée, avec autorisation de l'ensemencer. Les agriculteurs qui ne s'y conforment pas et qui ensemencent une plus grande superficie que celle qui leur avait été attribuée, se voient refuser le soutien des prix. Les terres retirées à la production peuvent être utilisées pour la culture de produits non contingentés. Si les producteurs laissent en friche les terres retirées, ils reçoivent une prime de la Banque du Sol (*Soil Bank*). Les ventes des produits poussés sur les surfaces autorisées ne sont pas contingentées. C'était aussi la raison pour laquelle les «*acreage control programs*» ont eu si peu de succès. Les fermiers américains, pour compenser la diminution de production due aux plus petites surfaces de culture, procédèrent à une intensification de la production, en substituant du capital au terrain. En outre, les fermiers retirèrent de la production les plus mauvaises terres

27) Statistique laitière de la Suisse, 1961.

seulement, et ils continuèrent à labourer celles qui étaient fructueuses. Par cela, les rendements à l'hectare haussèrent rapidement, et le but, la limitation de la production, ne fut pas atteint. Le cas le plus frappant a été, il y a quelques années, celui des pommes de terre. Les producteurs, qui n'étaient autorisés à vendre (pour bénéficier du soutien des prix) que les quantités obtenues sur la superficie autorisée, plantèrent des pommes de terre en lignes plus serrées et utilisèrent plus d'engrais, récupérant ainsi, par l'accroissement du rendement, ce qu'ils avaient perdu en superficie. (Cette politique devint si répandue, et les pertes de la CCC si lourdes, que les mesures de soutien des prix des pommes de terre furent finalement abandonnées en 1951.)

Le contrôle de production fut amélioré par l'introduction de contingents de vente («marketing quotas»). Les contingents de vente sont déterminés de la façon suivante : on commence par déterminer la quantité d'un produit donné qui assurera l'approvisionnement nécessaire (contingent national) ; cette quantité est exprimée, sur la base d'un rendement moyen, en superficie ; celle-ci est ensuite répartie entre les Etats de l'Union, les comtés, et finalement entre les exploitations. Il est interdit aux fermiers de vendre une quantité supérieure au rendement moyen («average» ou «base yield») des surfaces qui leur ont été attribuées. S'ils dépassent leur contingent, ils doivent payer de fortes amendes sur les quantités excédentaires. Le contingentement des ventes, qui constitue la méthode la plus rigoureuse de contrôle, n'est autorisé par la loi que s'il est approuvé par les deux tiers, au moins, des agriculteurs consultés par référendum²⁸. Au printemps 1962, quand les dépenses du Gouvernement fédéral pour le soutien du prix du lait ne cessèrent de monter, les producteurs de lait furent mis devant l'alternative, ou bien de consentir à l'introduction d'un contingentement des quantités commercialisées, ou bien de supporter un abaissement du prix du lait. Le contingentement de la production fut repoussé par référendum et, par conséquent, les mesures de soutien du prix furent réduites, ce qui fit baisser le prix du lait de 3,4 \$ par 100 lb. à 3,11 \$²⁹.

En Suisse, on recourut au contrôle de production pour la première fois dans les années trente. Par suite des livraisons de lait augmentant fortement et des difficultés de placement, on fut obligé de passer au contingentement des livraisons de lait. Il se fit tout d'abord par le soin des associations laitières, mais, depuis 1938, selon les prescriptions de la Confédération³⁰. Cette réglementation fut supprimée lors du déclenchement de la guerre. Dans les années trente on avait également à lutter contre une situation excédentaire dans le secteur porcin. En 1935, on fut obligé d'avoir recours au contingentement de l'effectif des porcs³¹.

28) A ce sujet, voir par exemple : R. Schickele : *Agricultural Policy*, New York 1954, pp. 199—209, et OEEC : *Les Politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord*, Paris (juillet) 1957, p. 409—410.

29) *Senkung der Stützungspreise für Milchprodukte in den Vereinigten Staaten*, dans : *Neue Zürcher Zeitung*, du 5 avril 1962, no. 1346.

30) Ordonnance réglant la production laitière, du 25 avril 1938 (RO 1938/54/189).

En 1960, vu les dépenses croissantes pour la mise en valeur de la production laitière, on revint au contingentement des livraisons de lait. On chercha, par une réglementation subtile, à freiner la production (Lex Piot)³². Par suite des difficultés d'exécution et de la pression politique des organisations paysannes, le contrôle fut supprimé en automne 1961³³.

Nous trouvons, en Suisse, pour les cultures du colza, des betteraves sucrières, du tabac, et pour la viticulture, des réglementations que l'on pourrait presque appeler des contrôles de production :

Le Conseil fédéral fixe chaque année, avant les semailles, la superficie de la culture du colza pour laquelle la Confédération garantit le prix et le placement de la récolte. Les autorités fédérales répartissent entre les cantons, et ces derniers entre les producteurs la superficie. L'agriculteur qui cultive plus que la superficie convenue n'obtient pour ce supplément que le prix correspondant à la valeur réelle de la marchandise, c'est-à-dire à celle qui s'établit en régime de concurrence avec les autres huiles³⁴.

La culture de betteraves sucrières se trouve limitée à environ 10.000 ha., chiffre qui correspond à la capacité d'absorption des sucreries à Aarberg et à Frauenfeld. La garantie en matière de prix et de vente ne s'étend qu'aux produits des cultures ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre les producteurs et les sucreries³⁵.

Pour désigner et délimiter les régions de vignobles qui se prêtent à la production de vin, un cadastre a été institué. La zone de culture est délimitée par ce cadastre. La plantation de vignes à l'extérieur de la zone est interdite jusqu'au 31 décembre 1967. En outre, les cantons sont tenus de faire arracher les cépages et porte-greffes nouvellement plantés ne figurant pas dans les assortiments cantonaux (art. 8 et 9 du statut du vin)³⁶.

Divers moyens sont à disposition de l'économiste pour contrôler la production d'un certain produit. Il peut, par exemple, emprunter le chemin du contingentement des intrants³⁷ ou celui du contingentement des extrants ;

31) Ordonnance tendant à limiter la production animale, du 6 août 1935 (RO 1935/51/577).

32) ACF concernant l'exécution de l'article 4, 4^e al., de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 17 mai 1960 (RO 1960/524).

33) AF modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 21 décembre 1961 (RO 1961/1171).

34) OEEC : Les politiques agricoles en Europe et en Amérique du Nord, Paris (juillet) 1957, p. 334.

35) OEEC : Les politiques agricoles..., p. 335.

36) E. Durtschi : Landwirtschaftliche Marktlehre, Frauenfeld 1961, p. 214, et Ordonnance sur la viticulture et le placement des produits viticoles (Statut du vin), du 18 décembre 1953 (RO 1953/1179).

37) Par «intrants» (input), nous désignons la combinaison des facteurs (machines, force motrice, heures ouvrées, superficies cultivées, etc.) qui entrent dans la production d'une quantité donnée de produits. Par «extrants» (output) nous désignons la quantité ainsi produite au moyen de cette combinaison. Par ces néologismes on peut éviter des circonlocutions très gênantes.

les contingents peuvent être sous forme transmissible ou intransmissible ; la réglementation peut être conçue de manière qu'une prime soit versée au producteur qui ne dépasse pas son contingent, ou bien qu'une amende soit infligée à celui qui le dépasse.

Selon les circonstances, il choisira l'un ou l'autre chemin. Mais, en principe, il devrait en tout cas observer les points suivants :

- la réglementation de la production ne devrait pas provoquer un raidissement de la structure de l'agriculture, c'est-à-dire elle ne devrait pas contrecarrer les efforts de l'agriculture en vue de l'abaissement des frais de production.
- elle devrait être aussi équitable que possible pour les producteurs qui tirent la plus grande partie de leur revenu de la production de lait.
- elle ne devrait pas rendre trop difficile l'entrée d'exploitation gérée d'une façon rationnelle et ne pas retarder la démission de celles qui ne sont pas rentables.
- elle devrait, dans son application, ne pas être trop compliquée.
- elle devrait pouvoir être comprise de, et acceptée par, tous les producteurs.

Dans la troisième partie de ce travail, nous examinerons de plus près les différents points mentionnés ci-dessus, en nous référant aux recherches faites par des économistes suisses et étrangers.

Résumé de la première partie

Par suite de la croissance de l'économie, que l'on s'attend à voir se poursuivre dans les années à venir, les revenus dans les différents secteurs de l'économie montrent une tendance nettement ascendante. Vu à long terme, il y a pour les paysans motif à rester dans l'agriculture pour autant seulement que le taux d'accroissement de leurs revenus ne reste pas au-dessous du taux d'accroissement des revenus dans la moyenne de l'économie. Mais, une parité de revenus entre l'agriculture et l'industrie n'a lieu que si la productivité de chaque ouvrier agricole monte autant que dans la moyenne de l'économie entière, ou que si les prix réels des produits agricoles montent dans une mesure correspondante.

Mais la demande de produits agricoles n'augmente que peu avec l'économie (et les revenus des consommateurs) croissant ; son taux d'augmentation est considérablement plus petit que celui des revenus. En conséquence, en face de la faible croissance de la consommation, le volume de la production agricole ne peut être élevé que relativement lentement. C'est pourquoi une hausse de la productivité du travail, en agriculture, correspondant à la hausse de la productivité dans la moyenne de l'économie, n'est possible dans une économie libérale que si le nombre de personnes exerçant une activité dans l'agriculture décroît. Pour des raisons sociologiques, un tel développement n'est souhaitable que dans des limites restreintes.

C'est pourquoi, dans le passé, et particulièrement depuis la grande crise économique mondiale, on a cherché, en Suisse comme dans d'autres pays d'Eu-

rope et d'Amérique du Nord, à épargner à l'agriculture ces opérations d'adaptation en soutenant les prix des produits agricoles. On tenta, par des restrictions à l'importation, ou du dumping, à soutenir les prix des principaux produits. Mais, l'efficacité de ces moyens est toutefois limitée. Les restrictions à l'importation ne sont efficaces qu'autant longtemps qu'existe un excédent de demande qui rend possible des importations ; leur efficacité diminue dans la mesure où cet excédent se rétrécit. De plus, l'effet du soutien des prix sur les revenus agricoles dépend de l'élasticité-prix de la demande et de l'offre (c'est-à-dire de la production). En général — mesuré aux dépenses — l'effet est petit parce que l'élasticité de la demande de la majorité des produits agricoles n'est probablement pas beaucoup plus grande que l'élasticité de l'offre³⁸. A cela s'ajoute que la production de nombreux produits agricoles est constamment stimulée par le progrès technique et scientifique (déplacement de la courbe de l'offre vers la droite).

Le subventionnement des exportations est particulièrement onéreux pour une nation, comparé à son effet sur les revenus agricoles. Son influence sur la demande est, en grande partie, annihilée par les contre-mesures que les autres pays prennent pour protéger leur propre agriculture.

«Zusammenfassend lässt sich allgemein feststellen, dass der Spielraum für die Anwendung der Agrarpreispolitik zur Hebung der landwirtschaftlichen Einkommen in den meisten Ländern der westlichen Welt weitgehend erschöpft ist, nicht zuletzt infolge des schnellen Wirtschaftswachstums, das seit dem Zweiten Weltkrieg zu verzeichnen war»³⁹.

Par suite de la production laitière augmentant en Suisse et à l'étranger, les perspectives d'élever les revenus résultant de la production de lait, à l'aide de la politique des prix, sont considérablement plus défavorables que jusqu'ici. Un moyen capable de résoudre, ou, du moins, de modérer le problème des revenus agricoles, est le contrôle de production. Mais l'emploi de ce moyen entraîne, à côté d'avantages, d'importants inconvénients. Dans la partie suivante nous allons considérer de plus près les avantages et inconvénients du contrôle.

38) Voir par exemple : OECD : Organisation et structure du marché du lait ..., observations générales, p. 66.

39) R. Plate/E. Woermann : Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft, dans : Agrarwirtschaft, Sonderheft 14, Hannover 1962, p. 74.

DEUXIEME PARTIE

CONTROLE DE LA PRODUCTION LAITIERE ET BUTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE SUISSE

Chapitre 3

Contrôle de la production laitière et buts trans-économiques

I. Conservation d'une forte population paysanne

Pour des raisons de politique sociale, on essaie, en Suisse, de conserver jusqu'à un certain point, une structure familiale à l'agriculture et de maintenir une souche paysanne, même si, par là, la portée de la rationalisation est réduite.

Mais l'on ne peut conserver une forte population paysanne que si l'on fait parvenir aux familles paysannes un revenu semblable à celui des familles d'ouvriers industriels. Une telle parité de revenus peut être réalisée par la modernisation des bases de production (en vue de la rationalisation de la production et de l'abaissement des frais de production), et/ou, par l'élévation des prix à la production (en vue de l'amélioration de la recette totale).

Le contrôle de production n'est pas neutre à l'égard des revenus paysans. Son influence sur les revenus est différente selon que le prix d'un produit est

- a) formé par le libre jeu de l'offre et de la demande, ou
- b) fixé par le gouvernement.

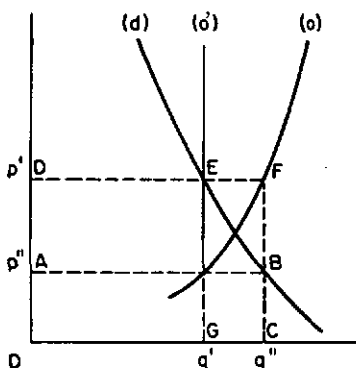
En l'absence de toute réglementation d'Etat, le contrôle de production exerce une influence expansive directe sur les revenus : Comme les courbes de demande de la plupart des produits agricoles sont inélastiques, une amputation de la production aura pour effet de faire monter les prix dans une mesure telle que la recette totale encaissée augmentera. Par conséquent, un programme de réduction de la production se traduira, pour les agriculteurs, par des recettes et des revenus plus forts. On a pratiqué des contrôles dans ce sens pour soutenir les prix de certains produits sur le marché international. Les systèmes de contrôle des prix en vigueur, entre les deux guerres mondiales, pour le caoutchouc, limitaient la récolte de latex, et l'Accord international de thé continue à restreindre la cueillette des feuilles. Sur les marchés du café et du sucre, nous trouvons des réglementations analogues. Dans tous ces cas, les limitations sont rendues effectives par l'établissement de contingents d'exportation, déterminés d'après le niveau prévisible de la demande mondiale au niveau de prix souhaité. A ces mesures s'ajoute un strict contrôle des plantations nouvelles.

Mais pour la majorité des produits, la réglementation de la production est trop lente à agir et trop incertaine dans ses résultats pour constituer l'élément principal d'une politique de garantie des prix. C'est pourquoi les gouvernements cherchent à atteindre les buts de politique des revenus en fixant, par décret, les prix à la production. Les prix (à court terme tout au moins) sont alors indépendants du marché et se trouvent, dans la plupart des cas, bien au-dessus des prix d'équilibre correspondants.

En Suisse, le prix de base du lait (prix fixe garanti) est fixé par le Conseil fédéral. Le prix effectivement touché par les producteurs ne dépend pratiquement de la situation sur le marché que dans la mesure où la déduction du prix de base — due à la reprise partielle des pertes résultant de la mise en valeur de la production — est plus ou moins importante selon que le prix de base dépasse de beaucoup, ou de peu, le prix d'équilibre ¹.

Lorsque les prix sont fixes, le déplacement des courbes de l'offre et de la demande commerciale ne pourra plus provoquer de fluctuations de prix. Donc, l'amputation de la production n'aura pas pour conséquence une hausse de prix et une augmentation de la recette totale. Au contraire, la recette totale diminuera (une plus petite quantité sera produite et vendue au même prix). Par conséquent, le but du contrôle ne peut plus être, en premier lieu, l'augmentation des recettes et des revenus agricoles, mais simplement la suppression d'excédents structurels induits par les prix fixes se trouvant au-dessus des prix d'équilibre. Le contrôle n'est donc plus envisagé offensivement, mais défensivement ; on ne veut plus améliorer les revenus agricoles, mais empêcher que des excédents ne se produisent ².

Cette situation peut être représentée de la façon suivante :



1) Lors du calcul du prix effectivement touché par les producteurs il faut, en plus, prendre en considération les suppléments ou les déductions motivés par les conditions locales d'utilisation et par le paiement d'après la qualité.

2) Les mêmes réflexions peuvent être faites dans le cas où il existe des prix minimum ou des prix indicatifs. La situation aux Etats-Unis peut nous servir d'illustration : pour les produits essentiels, des prix minimum sont garantis aux producteurs

p' : prix à la production — p'' : prix à la consommation.

Au prix (p'), une quantité (q'') est produite ; mais cette quantité est trop importante pour pouvoir être absorbée par le marché au prix (p'). Un abaissement du prix à la consommation est inévitable. Au prix (p'') les quantités produites et demandées se balancent.

La recette totale, avant le contrôle, est représentée par la surface ODFC. La surface ADFB représente les dépenses occasionnées par la mise en valeur de la production. En restreignant la production de (q'') à (q') il devient possible d'élever le prix à la consommation de (p'') à (p'). Offre et demande se balancent de nouveau au même prix, et il ne se produit plus d'excédents.

La recette totale, après l'introduction du contrôle de production, est représentée par la surface ODEG ; elle est ainsi plus petite que celle atteinte avant la restriction de la production. Par suite de la part relativement grande des frais fixes aux frais totaux dans la production agricole, il est peu probable que les producteurs arriveront à rattraper la perte en recettes par l'abaissement des frais de production. Le contrôle de production exerce donc une pression sur le rendement net et les revenus. Afin d'éviter cet effet, les prix doivent être élevés, dès l'introduction du contrôle, d'autant de centimes nécessaires à compenser le manque de revenu.

Exemple :

	Avant l'introduction du contrôle (la capacité de production étant utilisée pleinement)	Après l'introduction du contrôle
Livraisons de lait commercial de l'exploitation A :	30.000 kg.	24.000 kg.
Recette totale (le prix de base étant 47 cts./kg.)	14.100 frs.	11.280 frs.
Frais de production ³		
fixes	4.500 frs.	4.500 frs.
variables	9.500 frs.	7.600 frs.
Rendement net	100 frs.	—820 frs.
Perte de rendement net (à compenser par l'élévation du prix de base) :		920 frs. (ou env. 4 cts./kg.)
Nouveau prix de base :		51 cts./kg.

Le but de la politique des revenus ne devrait pas être d'empêcher toute émigration de la campagne. La productivité du travail a augmenté dans une mesure telle qu'une politique de maintien numérique de la population paysanne exigerait d'énergiques limitations de production et provoquerait un ralentisse-

(prix de parités/prix de soutien). En contrôlant la production (par la limitation des surfaces ensemencées et par l'introduction de contingents de vente) on cherche à faire monter les prix au-dessus du niveau des prix minimum et à réduire ainsi les dépenses du gouvernement pour le soutien des prix.

3) Ci-inclus le salaire du chef de l'exploitation et les intérêts sur les capitaux engagés dans l'exploitation.

ment de l'accroissement du produit social. «Le but principal n'est pas de conserver et d'encourager des exploitations aussi nombreuses que possible (en chiffre absolu). Il est d'accroître dans toute la mesure réalisable le nombre de celles qui répondent à la définition susmentionnée⁴. Ce qui compte avant tout, c'est donc l'aptitude des exploitations à une production rationnelle et capable de faire face à la concurrence»⁵.

II. Approvisionnement du pays par la production indigène en périodes difficiles

A côté du maintien et de l'encouragement d'une forte population paysanne, la loi sur l'agriculture se donne pour but «de faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture».

Une mesure importante pour la sauvegarde de l'approvisionnement réside dans l'encouragement de la culture des champs. Car, sur un hectare de terrain, on peut gagner, pour l'alimentation humaine, une plus grande somme de calories en cultivant les produits de labour (céréales, pommes de terre, raves, etc.) qu'en produisant des herbes et en les transformant, par les estomacs des animaux, en viande et en lait. En périodes difficiles, la valeur d'une denrée alimentaire ne découle plus de la jouissance qu'en éprouve le consommateur en la mangeant, mais bien de sa teneur en calories. Dans le cas des céréales panifiables, le rendement par hectare s'élève à environ dix millions de calories ; dans le cas de la production de lait et de viande, il n'atteint que 3—4 millions de calories⁶.

C'est pourquoi, en temps de péril, on cherche toujours à étendre les surfaces des terres labourées aux dépens des herbages. En 1939, la superficie labourée n'atteignait que 210.000 hectares ; elles s'éleva, dans les années de guerre à 355.000 ha. pour tomber, en 1955, à 260.000 ha.⁷.

Le contrôle de production ne met pas en danger, en temps de disette, l'approvisionnement national. Comme il est probable que beaucoup d'exploitations se tourneront vers la culture des champs si elles doivent restreindre la production de lait, on peut même s'attendre à ce que le contrôle de la produc-

4) C'est-à-dire les exploitations qui présentent des conditions favorables eu égard tant à l'utilisation optimum de la main-d'œuvre et des capitaux qu'aux possibilités de rationalisation.

5) Second rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse . . . , page 223.

6) En supposant des rendements par hectare de :

— 28 q. de froment d'automne

— 48 q. de lait + env. 50 kg. de viande de bœuf,

et en supposant des teneurs en calories de :

— 3.500 pat kg. de froment

— 660 par kg. de lait

— 1.200 par kg. de viande de bœuf.

7) Statistiques et évaluations.

tion laitière nous apporte une plus grande production de calories et, par conséquent, un degré d'auto-provisionnement plus élevé.

III. Maintien d'une économie libérale

Le contrôle de production est un moyen de politique économique très dirigiste. Il peut gravement entraver la liberté des chefs d'entreprise. Il faut alors se demander si les avantages économiques gagnés ne sont pas compensés par des inconvénients politiques. Car n'est-ce pas une ironie que de vouloir glisser la population paysanne, source de la démocratie, dans la camisole de force d'une économie dirigée ? Dans ce cas, le but sociologique, la conservation d'une forte population paysanne, a-t-il encore un sens et un fondement ? En ce qui concerne la réponse à cette question, les opinions diffèrent. Les uns, les agriculteurs et, souvent, des philosophes économistes, se prononcent contre la limitation autoritaire de la production : « Wenn die Entscheidung zwischen Freiheit und Zwang als eine Zweckmässigkeitsfrage behandelt wird, die in jedem Einzelfall besonders zu entscheiden ist, wird die Freiheit daher fast immer den kürzeren ziehen. Sobald also die Freiheit als Zweckmässigkeitsfrage behandelt wird, ist ihre fortschreitende Untergrabung und schliessliche Zerstörung unvermeidlich »⁸.

D'autres, souvent des économistes, se déclarent pour le contrôle de production : « Absatz- und Preissicherung bei freier Produktion sind nicht nur ein markttechnischer Widersinn, sondern ein wirtschaftliches Fehlexperiment erster Ordnung. Entweder wird die Höhe des Preises oder der Umfang der Produktion wechselseitig durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage bestimmt, und man nimmt die naturnotwendigen Konjunkturschwankungen für die Beibehaltung der absoluten Freiheit der Erzeugungsform und -richtung in Kauf, oder man opfert diese absolute Handlungsfreiheit in der landwirtschaftlichen Produktion an die Stabilisierung der Preise und die gleichmässige Sicherung des bäuerlichen Einkommens durch das Mittel einer planmässigen, an die Bedürfnisse des Marktes mengen- und qualitätsmässig angeglichenen Erzeugung. Da gibt es nur ein Entweder—Oder »⁹.

L'opinion de Feisst nous paraît un peu trop absolue. A notre avis, il faudrait trouver un compromis, comme cela est presque toujours le cas en politique d'économie nationale. Les points de vue économiques réclament le contrôle, mais les points de vue politiques sont contre la restriction. Par la participation non différenciée des producteurs aux pertes (art. 4, al. 2 de l'AEL 1959) on a pris, en Suisse, un moyen terme entre les intérêts économiques et politiques. L'effet de direction de production est faible, mais les effets politiques non

8) A. Hayek : Die Ursachen der ständigen Gefährdung der Freiheit, dans : Ordo (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), Bd. 12 (1961), Düsseldorf/München, p. 104.

9) E. Feisst : Durchhalten. Schweizerische Lösungen zur Ernährungs- und Agrarpolitik während und nach dem Kriege, Bern 1944, p. 2.

désirés sont faibles aussi. La «Lex Piot» qui contingentait les livraisons de lait de chaque producteur de lait, avait les traits plus dirigistes. Mais son effet de direction de production était aussi d'autant plus grand. Son caractère interventionniste, à côté de difficultés d'exécution, fut la raison principale pour laquelle elle fut supprimée un an après son entrée en vigueur.

Quand nous faisons la critique d'une mesure de politique économique, il nous faut clairement distinguer si nous critiquons son but ou seulement la façon d'atteindre ce but. Plus d'un but, bon en soi, est tombé en discrédit parce que de mauvais moyens ont été utilisés pour sa réalisation, et nombre d'excellents moyens furent critiqués parce que le but n'était pas populaire. On peut, à titre d'exemple, tracer des programmes agitaires prescrivant à chaque paysan, pour chaque heure du jour, ce qu'il a à faire et comment il doit le faire, donc, qui représentent une sorte d'opération militaire. Il est évident que de tels programmes porteraient fortement préjudice à la liberté de jugement personnel des chefs d'entreprise, et c'est pourquoi ils ne sont pas à désirer. En concevant des contrôles parfaits, c'est-à-dire en voulant réaliser, à côté du but direct de la limitation de la production, encore des buts de politique sociale (répartition des revenus), les contrôles se compliqueront de façon telle qu'ils nuiront fortement à la liberté d'action de l'individu. La responsabilité pour l'activité économique passe alors du particulier à l'Etat, du plan économique au plan politique. «Controls are asked to do too much — to solve all the inequities of the economic world as well as the more straightforward objective of reducing aggregate supply. In an effort to protect every one from himself and his neighbor, the controls are spun too fine, and in this elaborate web of controls, freedom of individual action is smothered. If however, the objective of supply control is the control of supply, wherein the program remains essentially neutral with respect to the solution of the many inequities existing within agriculture, and that may arise, then a control program can be promulgated which would restrict individual decision making, hence freedom to act, only modestly relative to a free market situation» ¹⁰.

Chapitre 4

Contrôle de la production laitière et buts économiques

I. Principes

Le taux d'accroissement du produit social est maximum lorsque tous les facteurs de production sont engagés dans les secteurs de production où leur utilité est la plus grande, c'est-à-dire où leur contribution à la satisfaction des besoins de la population tout entière ne peut plus encore être augmentée par une autre répartition.

¹⁰) W. W. Cochrane : Some Further Reflections on Supply Control, dans : JFE, Number 4 (November), 1959, p. 709.

En réalité, ce but, visant au bien-être maximum, ne pourra jamais être atteint, car les hommes ne raisonnent et n'agissent pas toujours rationnellement, économiquement, et les événements économiques ne sont pas toujours entièrement compréhensibles aux hommes. Mais toutes les activités économiques devraient tendre à ce but idéal et chercher à s'en rapprocher autant que possible.

Mais il y a des situations où sciemment on s'éloigne du but du bien-être maximum parce que la suprématie est accordée à d'autres buts, trans-économiques. Donc, des valeurs idéales sont placées au-dessus des valeurs économiques. On peut citer comme exemple la disposition de la Constitution fédérale qui exige qu'une forte population paysanne soit conservée. Cet article (art. 31bis, 3^{ème} alinéa, lettre b de la CF) tend à un but idéal : par la conservation d'une forte population paysanne on cherche à affermir la démocratie et à rendre impossibles des politiques extrémistes. «Le paysan est celui des citoyens qui manifeste l'attachement le plus profond à la liberté. De par le contact étroit et permanent qu'il nourrit avec la nature, de par les responsabilités constantes qu'il assume à la direction de son exploitation agricole, il a acquis, au cours de longs siècles de fidélité à la terre, cet amour profond et inéluctable de l'indépendance et de la liberté»¹.

Pour des raisons que nous ne pouvons analyser en détail dans ce travail, les secteurs de production industriels présentent un taux d'accroissement de la productivité plus élevé que l'agriculture². Dans une économie tout à fait libre, cette différence de productivité déclencherait un reflux qui ferait passer de l'agriculture à l'industrie les facteurs de production (main-d'œuvre et capital avant tout). Mais un tel développement est arrêté en ce que l'on élève artificiellement la productivité en agriculture à l'aide de la politique des prix. Des forces productives sont retenues sciemment dans l'agriculture qui, employées ailleurs, seraient d'un plus grand profit pour toute l'économie.

Les coûts sociaux («social costs») de cette politique de soutien résident dans la différence entre l'utilité que les facteurs auraient réalisée dans le secteur de production où leur utilité est la plus grande et l'utilité qu'ils réalisent dans le secteur soutenu. Les frais de la politique de maintien sont visibles, en partie, dans les excédents de production ou, plus exactement, dans les frais provenant de la mise en valeur des dernières unités produites, unités qui ne sont plus demandées aux prix élevés à la production (ainsi, par exemple, dans les frais de stockage, dans les frais qu'occasionnent les campagnes à prix réduits et les subventions à l'exportation). Des exemples venus des Etats-Unis et du Brésil nous montrent de façon remarquable quel est le prix à payer pour conserver l'agriculture dans les dimensions actuelles : en 1933, aux Etats-Unis, 6,2 millions de porcs furent achetés par le gouvernement (presque au double du prix du marché) et abattus. Les animaux furent transformés ensuite, avec de lourdes

1) Torche (rapporteur), dans : Bull. stén. du Conseil national, 1951, p. 6.

2) A ce sujet, voir par exemple : H. Weber : *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung*, Hamburg/Berlin 1955 ; R. Plate/E. Woermann : *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, dans : *Agrarwirtschaft*, Sonderheft 14, Hannover 1962.

pertes, en produits industriels bon marché, tels qu'engrais et savons. En automne de la même année une action d'anéantissement semblable fut entreprise pour prévenir un effondrement des prix du coton. A cet effet, chaque troisième rangée de cotonniers fut labourée. Au Brésil, il n'y a pas encore si longtemps, on jeta à la mer de grandes parties de la récolte de café, pour empêcher que, lors de bonnes récoltes, les prix du café ne s'affaiblissent pas trop.

Si donc, en dehors de toute considération économique, on désire maintenir une forte population paysanne, il faut que l'on se rende parfaitement compte que ce soutien coûte cher à l'économie nationale. Seul un pays riche peut se payer ce luxe.

Des considérations ci-dessus, nous pouvons dégager, pour la politique agricole, les principes suivants :

- le but de la politique agraire ne peut pas être la répartition *maximum* des facteurs de production et la réalisation du bien-être maximum ; le but est la répartition *optimum* et le bien-être économique optimum. Autrement dit, cela signifie que les buts trans-économiques (comme la conservation d'une forte population paysanne) doivent être réalisés avec des coûts sociaux les plus réduits possibles.
- Pour parvenir à un but, divers moyens alternatifs sont le plus souvent à disposition de l'économiste. Le choix du moyen à employer doit se faire d'après des considérations purement économiques, c'est-à-dire qu'il faut choisir le moyen dont les coûts économiques sont les plus bas proportionnellement au rendement économique.

Dans les considérations suivantes, nous allons confronter le contrôle de production à la garantie illimitée du prix et du placement et nous examinerons quel moyen est le meilleur marché

- du point de vue de l'économie suisse,
- du point de vue du régime financier de la Confédération.

II. Points de vue de l'économie suisse

1. Considérations théoriques

Dans ce chapitre, nous allons essayer de mesurer les coûts sociaux que provoque la garantie illimitée du prix d'un côté et le contrôle de production de l'autre.

Pour faire cela, nous partirons de l'hypothèse qu'une agriculture libre de toute intervention d'Etat soit une agriculture organisée d'une façon parfaite, comparable au modèle de la concurrence parfaite. Le calcul des coûts sociaux ne nous paraît pas possible hors de cette supposition.

L'examen s'appuie principalement sur la théorie du surplus (ou rente) du consommateur (« consumer's surplus ») d'Alfred Marshall et sur un article de T. D. Wallace³.

3) T. D. Wallace : Measures of Social Costs of Agricultural Programs, dans : JFE, Number 2 (May), 1962.

Les deux hypothèses les plus importantes de l'analyse sont :

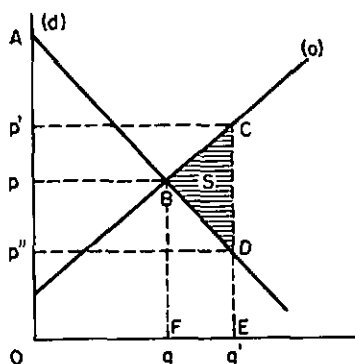
- a) toute la superficie au-dessous de la courbe de demande, à gauche d'une quantité déterminée, représente l'utilité totale de cette quantité ;
- b) la courbe de l'offre représente les « opportunity costs » des facteurs de production variables.

On suppose donc que l'utilité marginale de la monnaie soit égale pour chaque consommateur [hypothèse (a)]. L'hypothèse (b) ne fait entrer en ligne de compte ni le facteur temps, ni le manque de mobilité des facteurs de production (et même des facteurs appelés « variables »). Plus loin dans ce travail, nous examinerons encore de plus près ces arguments (v. pp. 68—73).

La méthode de l'analyse consiste en ce que les coûts sociaux sont égalés à la perte de surplus du consommateur et de surplus du producteur, résultant de l'écart, en prix et en quantités, du point d'équilibre du modèle de la concurrence parfaite.

A. Coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du placement

Ce système de soutien consiste en ce qu'un prix (p'), placé au-dessus du prix d'équilibre, est assuré aux producteurs. A ce prix une quantité (q') est produite. Mais cette quantité est trop importante pour pouvoir être absorbée par le marché au prix (p'). Le prix est donc abaissé, par l'intermédiaire de l'Etat, et les quantités produites sont offertes aux consommateurs au prix (p''). Donc, il faut distinguer entre un prix (élevé) à la production et un prix (bas) à la consommation ⁴.



⁴ Pour donner au graphique plus de clarté, nous avons tracé les courbes de l'offre et de la demande d'une façon plus élastique qu'elles ne le sont en réalité ; cela ne change pourtant rien à l'exactitude de la représentation.

En considérant la supposition (a), l'utilité totale de la quantité produite au prix d'équilibre (p/q) égale la surface OABF. Au prix garanti (p') une quantité (q') est produite. L'utilité totale de cette production est représentée par la surface OADE. L'augmentation d'utilité, par rapport à l'équilibre, est donc égale à la surface FBDE.

De plus, le prix garanti élevé attire des facteurs de production supplémentaires dans le secteur. L'écoulement de ces facteurs hors d'autres secteurs de production coûte à la société une somme égale à la surface FBCE [v. hypothèse (b)].

En défalquant l'augmentation d'utilité (FBDE) de l'augmentation des coûts (FBCE), on obtient le triangle BCD, qui représente les coûts sociaux de la garantie illimitée du prix.

Pour calculer le triangle, c'est-à-dire les coûts sociaux du programme, on peut employer la formule suivante :

$$S \approx \frac{1}{2} pqr^2 \varepsilon \left(1 + \frac{\varepsilon}{\eta}\right), \text{ d'où } S$$

- S : coûts sociaux de la garantie illimitée du prix [au prix garanti (p')],
- p : prix d'équilibre (se formant en libre concurrence),
- q : quantités offertes et demandées au prix d'équilibre,
- η : valeur absolue de l'élasticité-prix de la demande,
- ε : valeur absolue de l'élasticité-prix de l'offre,
- r : pourcentage d'augmentation du prix garanti (par rapport au prix d'équilibre).

Il ressort de cette formule que :

- a) plus l'élasticité de l'offre est grande, plus les coûts sociaux du programme sont grands,
- b) plus l'élasticité de la demande dans le domaine critique⁶ est faible, plus les coûts sont grands.

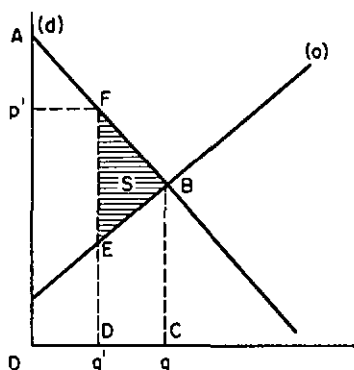
B. Coûts sociaux du contrôle de la production

Les coûts sont de grandeur différente selon que sont contingentés les extrants (par ex. les livraisons de lait) ou les intrants (par ex. les effectifs des vaches).

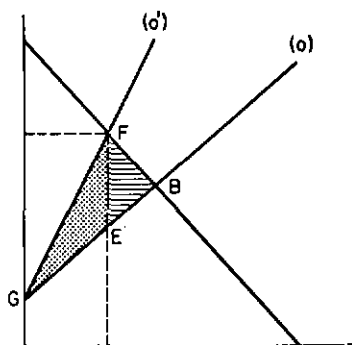
Contingentement des extrants : La méthode est la suivante : le gouvernement garantit aux producteurs un prix se trouvant situé au-dessus du prix d'équilibre. De plus, il prend les mesures nécessaires pour limiter la production à un niveau déterminé (en répartissant des contingents de commercialisation). Ainsi, on arrive à écouler la production entière au prix garanti. Un abaissement du prix à la consommation ne s'impose plus.

5) En ce qui concerne la dérivation de la formule, voir l'annexe (A), p. 136.

6) La formule est d'autant plus exacte que la différence entre le prix d'équilibre et le prix garanti est plus petite. Mais si — comme dans la représentation graphique ci-dessus — les courbes de l'offre et de la demande sont tracées en ligne droite, c'est-à-dire si leur inclinaison est la même à tous les prix, la formule est alors exacte.



Contingentement des extrants



Contingentement des intrants

La surface OABC représente l'utilité totale de la production au prix d'équilibre. Par la limitation de la production de q à q' , l'utilité totale est réduite à la surface OAFD, ce qui signifie une perte d'utilité de DFBC. Mais la restriction de la production libère des facteurs de production (la surface DEBC) qui s'écoulent hors de l'économie laitière dans d'autres secteurs de l'économie. Les coûts sociaux nets du contingentement des quantités commercialisables sont donc représentés par le triangle EFB (DEBC moins DFBC).

La formule pour calculer la surface de ce triangle est dérivée de la même manière que celle du cas précédent. Elle s'exprime

$$S' \approx pqr^2 \eta \left(1 + \frac{\eta}{\epsilon}\right), \text{ d'où}$$

S' représente les coûts sociaux du contrôle de production (contingentement des extrants). Tous les autres signes ont la même signification que dans l'exemple antérieur.

De cette formule il ressort que :

- a) plus l'élasticité de la demande est grande, plus les coûts sociaux du programme sont élevés,
- b) plus l'élasticité de l'offre est grande, plus les coûts sont petits.

Contingentement des intrants : Au lieu de contrôler la production en contingentant les quantités commercialisables, on peut aussi prendre le chemin indirect, c'est-à-dire on peut continger certains agents de production, comme, par exemple, le nombre de vaches que chaque paysan a le droit de garder.

Par des considérations analogues à celles ci-dessus, on parvient au résultat que les coûts sociaux sont égaux au triangle EFB. Ils sont donc les mêmes que dans le cas où la production (extrants) est contingentée.

Mais, *en plus*, l'économie nationale perd la surface GFE. Cette perte supplémentaire provient du fait qu'en limitant artificiellement un seul facteur de production, on s'éloigne de la combinaison de moindre coût des facteurs.

«In addition to specific advantages and disadvantages that can be cited, a method of control which operates on output rather than on resource inputs would lead to more efficient use of resources and would be more equitable as among producers. With output quotas, producers would be able to combine available resources on their individual farms at lower costs and in more efficient ways than if resources like cows or feed grains were restricted. Producers in varied situations would be subject to less discrimination if they happened to have command over more or less of any kind of resource»⁷.

Pour cette raison, les coûts sociaux doivent être nécessairement plus élevés en contingentant un intrant qu'en contingentant les ventes. Cependant, il ne nous est pas possible de dériver une formule pour calculer les coûts sociaux que provoque le contingentement des intrants. La difficulté provient du fait que l'on ne peut savoir exactement dans quelle mesure (o') dérive de (o).

C. Comparaison des coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du contrôle de la production

Pour des prix à la production égaux

$$S' \approx S \text{ si } \eta \approx \epsilon$$

ou, en toutes lettres :

Les coûts économiques du contrôle (contingentement des extrants) sont plus élevés que ceux de la garantie du prix, si la valeur absolue de l'élasticité-prix de la demande est plus grande que celle de l'offre. Les coûts du contrôle sont plus petits dans le cas contraire ; ils sont égaux si les valeurs des élasticités sont de même grandeur.

Les élasticités de la demande et de l'offre sont donc d'une importance particulière pour notre modèle. Mais, en réalité, les coefficients d'élasticité ne sont pas exactement calculables, et les coefficients que l'on trouve dans la littérature ne sont que des estimations. Pour cette raison, l'expression des coûts sociaux en unités monétaires ne nous paraît pas opportune.

La valeur absolue de l'élasticité de la demande est probablement plus grande que celle de l'élasticité de l'offre. Popp calculait, pour la production de lait, un coefficient d'élasticité-prix de 0,36 (à moyen terme) et de 0,72 (à long terme)⁸.

7) A Study of Alternative Methods for Controlling Farm Milk Production and Supporting Prices to Farmers for Milk and Butterfat (Letter from the Secretary of Agriculture), Washington, 1955, p. 21.

8) H. Popp : Response of Farm Production to Prices . . . , p. 52. (Dans cette analyse, la variante dépendante n'est pas la production laitière annuelle, mais l'effectif du troupeau laitier. Le nombre de vaches, multiplié par le rendement laitier moyen par vache, donne la production laitière totale. Comme le rendement laitier par vache est peu, ou point dépendant du prix du lait, les élasticités obtenues par Popp peuvent aussi être considérées comme élasticités de l'offre laitière.)

En Suisse, nulle analyse n'a encore été faite quant à l'élasticité-prix de la demande totale de lait. A cause de la grande part de lait transformé en fromage, en beurre et en crème⁹ — des produits avec des élasticités relativement élevées¹⁰ — nous déduisons que la sensibilité de la demande totale aux changements de prix est plus grande que celle de l'offre (tout au moins à court et à moyen terme).

Donc, selon le modèle, une politique de garantie de prix et de placement coûte moins cher à l'économie suisse qu'un contrôle de la production laitière.

Dans le modèle, différentes suppositions ont été faites (particulièrement, nous avons supposé une mobilité parfaite des facteurs de production ; de plus, nous avons dit que les facteurs, libérés par le contrôle, s'écoulent automatiquement dans les secteurs de l'économie où leur rendement social est le plus élevé).

Il est bien possible qu'en laissant tomber les suppositions, la comparaison des deux programmes agricoles ne conduise pas au même résultat que dans le modèle. Ci-dessous, nous allons opposer les plus importantes hypothèses du modèle à la réalité de l'agriculture suisse, et ensuite nous analyserons comment nous devons modifier les résultats obtenus par le modèle.

2. Théorie et réalité

Dans les considérations théoriques, nous sommes partis des hypothèses du modèle de la concurrence parfaite. Nous avons supposé que les hommes agissent toujours rationnellement économiquement, que les individus sont toujours au courant de ce qui se passe sur le marché, que l'agriculture s'adapte infiniment vite aux situations changeantes sur le marché, etc.

Mais une agriculture « libre », c'est-à-dire une agriculture libre de toute intervention d'Etat ou d'associations, n'est pas, en réalité, une agriculture « parfaite ». Les chefs d'exploitation ne parviennent pas toujours à la décision économique optimum (voir par exemple les cycles de porcs). En outre, la mobilité de la plus grande part des facteurs est limitée ; les paysans ne changent pas volontiers de métier, le capital est investi à long terme en bâtiments, machines, bétail, etc. Donc, il est bien possible que les résultats obtenus par le modèle doivent être modifiés.

Argument 1 : Les forces productives libérées par le contrôle de production ne s'écoulent pas automatiquement dans les secteurs de production où leur utilité est la plus grande :

Nous sommes partis de l'hypothèse que la courbe d'offre représente les « opportunity costs » des facteurs variables, c'est-à-dire l'utilité que ces facteurs représentent pour la société s'ils sont investis dans les secteurs de l'économie où leur rendement est maximum. Par conséquent, nous avons aussi supposé

9) En 1960, 34 % de la production de lait commercial furent transformés en fromage, 26 % en beurre et 6 % en crème. Statistiques et évaluations.

10) Voir page 32.

que les agents libérés par le contrôle sont égaux aux «opportunity costs», donc nous avons égalé les facteurs libérés à un gain d'utilité maximum.

En outre, nous avons supposé — en considération de la «combinaison de moindre coût des facteurs» dans le modèle — que s'écoule toujours une *combinaison* déterminée de main-d'œuvre, de capital et du sol (une combinaison variant selon les prix et les rendements des facteurs).

Mais, en réalité, la combinaison des facteurs est loin d'être une combinaison de moindre coût. De plus, les agents libérés par le contrôle ne sont souvent pas réinvestis d'après des points de vue purement économiques. Ainsi, comparé au modèle, il faut en inférer que, lors du contingentement de la production, la perte de surplus du consommateur est compensée dans une moindre mesure par un accroissement d'utilité dans d'autres secteurs de l'économie. Donc, selon ces considérations, les coûts économiques du contrôle de production sont plus élevés que nous ne l'avons calculé dans le modèle.

En principe, nous pouvons distinguer trois cas différents : les facteurs libérés par le contrôle de la production laitière peuvent être réinvestis

- dans les secteurs de production non-agricoles,
- dans d'autres branches d'exploitation agricole (mais non dans l'économie laitière), ou bien ils sont
- maintenus dans l'économie laitière.

Au point de vue de l'économie nationale, le réinvestissement dans des secteurs non-agricoles est probablement la variante la plus avantageuse, car la productivité marginale des facteurs est plus grande dans l'industrie que dans l'agriculture ¹¹. Dans ce cas, l'hypothèse du modèle (que la courbe d'offre est égale aux «opportunity costs» des facteurs variables) correspondrait, grosso-modo, à la réalité.

Mais un tel transfert n'est possible que dans une étendue relativement limitée. L'abandon de l'utilisation agricole du sol n'est possible que dans les régions proches des centres urbains. Eu égard au nombre élevé d'exploitations familiales en Suisse, c'est-à-dire au nombre relativement petit de la main-d'œuvre étrangère aux familles paysannes (facteur de production vraiment variable), une réduction du nombre de personnes travaillant dans les exploitations agricoles n'est pas aisément praticable. Les paysans, tout spécialement les hommes âgés et ceux ayant une famille, n'abandonnent qu'à contre-cœur leur métier d'agriculteurs. En plus, un transfert du facteur capital ne se fait pas aisément. Le capital des propriétaires d'exploitations est en grande partie placé à long terme sur les bâtiments, les machines, le bétail, etc., et ne peut être libéré d'une année à l'autre.

C'est pourquoi il est probable que si les producteurs de lait doivent limiter la production, la plupart d'entre eux ne quitteront pas l'agriculture, mais se tourneront vers d'autres branches d'exploitation, tout en réorganisant leur exploitation.

11) Voir note 2 à la page 62.

Mais, dans l'agriculture suisse, nous ne trouvons aucune branche d'exploitation importante qui ait atteint un niveau de productivité comparable à l'industrie, et qui puisse subsister sans aucune protection de l'Etat. C'est la raison pour laquelle le transfert des forces productives, hors du secteur laitier, dans d'autres secteurs de la production agricole ne peut pas être envisagé comme un investissement maximum au point de vue de l'économie suisse.

L'économiste se trouve devant un dilemme : pour des raisons sociologiques, il doit empêcher un fort amoindrissement de la population paysanne, mais, vu sous l'angle de l'économie politique, une restriction de presque toutes les branches agricoles existantes s'impose. Il doit ainsi accepter un compromis : les facteurs libérés par le contrôle de production doivent être dirigés vers les branches d'exploitation où leur utilité sera, relativement, la plus grande. L'économiste doit donc se contenter d'un réinvestissement optimum au lieu d'un maximum.

La question se pose donc de savoir quelle est cette branche optimum. Jusqu'à un certain point, on peut envisager l'engraissement du gros bétail comme solution, car, dans les années à venir, nous pouvons compter sur une demande de viande s'intensifiant.

Selon l'estimation de Petricevic ¹², le marché suisse devrait être en situation d'absorber, dans les dix années à venir, annuellement 5.150 q. de viande de veau et 20.770 q. de viande de bœuf en supplément ¹³. Une aussi forte augmentation de la demande de viande n'est pas seulement attendue en Suisse, mais aussi dans d'autres pays de l'Europe ¹⁴. «Cet accroissement ouvre, non seulement en ce qui concerne la viande de bœuf et de porc, mais aussi la viande de veau, des perspectives favorables à l'agriculture suisse. Eu égard en particulier aux difficultés de placement dans le secteur du lait, ce fait porte à conclure qu'il est nécessaire d'orienter progressivement l'exploitation des bovins vers la production de viande» ¹⁵.

Rapporté à la représentation théorique, le réinvestissement des facteurs dans d'autres branches d'exploitation agricole, elles-mêmes soutenues par l'Etat, fait augmenter les frais économiques du contrôle, car l'accroissement d'utilité, résultant du transfert, est plus petit que dans le modèle.

Une troisième variante consiste en ce que l'on renonce au transfert des facteurs hors de l'économie laitière. Cela représente la variante la plus défavorable au point de vue de l'économie nationale. Avec autant de facteurs, un plus petit rendement quantitatif est obtenu, ce qui signifie que les facteurs ne sont pas pleinement exploités.

Cette variante est d'autant plus désavantageuse que les rendements marginaux des facteurs de production montent sans cesse dans l'économie industrielle.

12) J. Petricevic : Prévisions . . . , p. 611.

13) En supposant une augmentation annuelle du revenu réel de 3,5 % par tête d'habitant.

14) A. Weber : Struktur und Dynamik des Fleischverbrauches in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dans : Agrarwirtschaft, Sonderheft 11/12, 1961.

15) J. Petricevic : Prévisions . . . , p. 631.

L'industrie est donc en mesure de payer des salaires élevés. Pour éviter que les paysans les plus entreprenants soient attirés par l'industrie, il faut aussi élever les rémunérations pour la main-d'œuvre employée en agriculture. Vu les prix élevés de la main-d'œuvre et du sol¹⁶, les agriculteurs devraient absolument utiliser pleinement la capacité de production de leur exploitation. Si cela ne leur est pas possible à cause de contrôles de production, ils devraient transférer les facteurs superflus hors de l'agriculture. En retenant les agents libérés dans la branche contrôlée, on fait monter considérablement les coûts sociaux du contrôle par rapport au modèle. Car, tandis que dans le modèle, la perte de surplus du consommateur était, en partie, compensée par l'augmentation d'utilité dans d'autres secteurs de production, l'augmentation est, dans le cas ci-dessus, égale à zéro.

Argument 2 : L'économie ne doit pas être envisagée d'une manière statique, mais d'une manière dynamique :

Les courbes de la demande et de l'offre ne sont pas immobiles, elles se déplacent constamment vers la droite : la courbe de la demande, par suite de l'accroissement de la population, de l'augmentation des revenus, etc., la courbe de l'offre, par suite du progrès technique, de la rationalisation de la production agraire.

Nombre d'économistes se prononcent contre un contrôle de production parce qu'ils craignent qu'une répartition de contingents parmi les exploitations agricoles retarde fortement les ajustements économiques en agriculture, et entre l'agriculture et l'industrie. Ils disent que dans une économie dynamique l'individu doit être libre d'étendre la production ici, de la limiter là, selon les prix et les coûts. «The most serious ultimate consequence of any method of production control would be those that would result from the additional rigidities introduced into the usual process of resource adjustment. Quotas would tend to freeze the existing structure of farm sizes. They would slow down the trends toward more efficient operating units. They would place brakes on the normal

16) Ces dernières années, on a pu enregistrer une forte augmentation des salaires et des prix des terrains, tandis que les intérêts, en Suisse, ont un mouvement plutôt rétrograde. Au premier abord, il peut paraître étonnant que les prix des terrains montent aussi dans les régions isolées. Mais on doit considérer que tout paysan doté de bon sens fera passer, s'il en a la possibilité, ses terrains au degré de rapport supérieur (degrés de rapport : contrées incultes — exploitation agricole — emplacements pour des maisons d'habitation — emplacement pour l'industrie et les magasins). C'est pour cette raison que la surface agraire utile diminue sans cesse au profit des terrains à bâtir. C'est pourquoi aussi les prix des terrains conservent, en général, lors d'un changement de propriétaire, au même degré de rapport, une cote spéculative au degré de rapport supérieur. Les mêmes effets se produisent aussi dans les contrées purement agricoles, si les paysans évincés des régions bordant la ville, se présentent comme acheteurs en offrant de hautes indemnités. A ce sujet, voir par exemple : H. Schmidt : Die Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die Kombination der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft, Heft 44 (1960) der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen.

interfarm, interarea, and interregional flow, and readjustment of resources. These general effects would become increasingly significant with the passage of time» ¹⁷.

Ces craintes ne sont certainement pas sans fondement. Une répartition de contingents parmi les différentes exploitations — répartition basée sur les livraisons des années précédentes — renferme le danger d'un raidissement de la structure économique de l'agriculture. Envisagé à long terme, les coûts sociaux du contrôle de production sont, pour cette raison, plus élevés qu'on ne l'a calculé.

Si, en principe, on est obligé d'acquiescer à ces objections, le danger peut être réduit par le choix des moyens, par la méthode de contrôle. Divers auteurs proposent de ne pas lier définitivement les contingents aux exploitations, mais de leur donner une forme transmissible ¹⁸. Par cela, les exploitations productives pourront augmenter leur contingent en achetant de nouveaux contingents ; l'abandon des unités improductives sera accéléré puisque les contingents pourront être vendus.

Cochrane est si persuadé du succès d'un contrôle bien conçu et soigneusement mis au point qu'il déclare : «Hence, we conclude that the rate of increase in efficiency in agriculture would be exceedingly rapid under comprehensive supply control — perhaps more rapid than anything experienced in modern times» ¹⁹.

En conclusion, nous allons examiner brièvement les effets des contrôles de production sur l'ensemble de la population paysanne et la grandeur des exploitations aux Etats-Unis. Nous nous référons à ce sujet à Brandow : «The effects of the programs on size of farm labor force are not clear. Conflicting assertions are made that small tobacco and cotton allotments have kept men in full- or part-time farming who otherwise would have given it up ; that the impossibility of enlarging a small allotment has caused some men to quit farming ; or that price support programs have led some farmers to be overly optimistic and to postpone movement into industry. Each is undoubtedly true in individual cases, but the relative frequencies are not known . . . But probably all influences of the programs have been minor compared with the powerful pull on the farm labor force exerted by high employment at very attractive wages in industry.

The effects of programs on farm consolidation and enlargement are as unclear as the effects on the size of the farm labor force, and the two are related. The increase in the number of tobacco allotments between 1945 and 1954, when Census data show a large decline in the number of small farms, may be a shred of evidence that allotments tend to retard farm consolidation. On the whole, however, the effects of the programs in this respect appear to have been small» ²⁰.

17) A Study of Alternative Methods for Controlling Farm Milk Production . . . , page 25.

18) G. K. Brinegar/S. Johnson : On Letting Go of the Bear's Tail, dans : JFE, Number 1 (Feb.), 1954, pp. 30—43.

19) W. W. Cochrane : Some Further Reflections . . . , p. 712.

Argument 3 : Pour calculer les coûts sociaux des deux programmes, il faut tenir compte du commerce extérieur :

Dans le modèle nous sommes partis de l'hypothèse d'une économie absolument autarchique. Nous avons fait abstraction du commerce extérieur. Mais si l'on prend en considération les exportations suisses de produits laitiers, qui représentent une valeur considérable, les résultats du modèle sont modifiés. Ceci découle du fait qu'en calculant les coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du placement et du contrôle de production, nous nous plaçons strictement sur le point de l'économie nationale. Nous ne tenons pas compte des pertes (ou gains) de surplus du consommateur que les acheteurs à l'étranger doivent supporter (ou dont ils bénéficient), si le volume de la production laitière, et les prix, sont manipulés.

Si nous admettons que la courbe de la demande dans notre modèle représente la demande indigène *et* la demande étrangère, les résultats sont changés de la façon suivante :

Les coûts sociaux de la garantie illimitée du prix et du placement sont plus élevés que nous les avons calculés. L'augmentation des «opportunity costs» (augmentation par rapport à l'équilibre concurrentiel) est compensée dans une moindre mesure par les gains de surplus du consommateur, car nous ne prenons en considération que les gains de surplus dont bénéficient les consommateurs du pays.

Les coûts sociaux du contrôle de production, par contre, sont plus bas que nous avons calculés. La perte de surplus du consommateur, provoquée par l'amputation de la production et la hausse des prix, n'est pas exclusivement à la charge des consommateurs indigènes (comme nous l'avons supposé dans le modèle) ; mais une partie de la perte est supportée par les consommateurs étrangers. Donc, en réalité, une plus petite perte de surplus doit être comptabilisée, ce qui fait que les coûts sociaux du contrôle sont plus bas que dans le modèle.

Donc, en tenant compte des exportations, le contrôle de production est révalorisé, la garantie illimitée du prix et du placement, par contre, dévalorisée.

Conclusions

Selon le modèle, il est probable que les coûts sociaux du contrôle de production sont plus élevés que ceux de la garantie illimitée du prix et du placement, car nous nous doutons que le coefficient d'élasticité-prix de la demande (en valeur absolue) soit plus grand que celui de l'offre. Mais en approchant le modèle à la réalité, les résultats du calcul théorique se modifient :

Les arguments 1 et 2 sont en faveur de la garantie illimitée, l'argument 3, par contre, en faveur du contrôle. Cependant, nous ne pouvons pas dire exacte-

20) G. E. Brandow : Current Programs in Relation to Needed Adjustments, dans : Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy, Ames/Iowa (USA), 1958, p. 239.

ment dans quelle mesure ils modifient les résultats du modèle, car il ne nous est pas possible, dans le présent travail, de calculer (quantitativement) les corrections à apporter à la représentation théorique ; il se peut que la garantie illimitée du prix et du placement reste le moyen le meilleur marché économiquement, mais il se peut également que c'est le contrôle de production qui coûte moins cher à la société. Pour éclaircir ces questions, des études plus approfondies seraient nécessaires.

III. Conséquences pour le régime financier de la Confédération

Considérant la grande importance que l'on accorde, sur le plan politique, aux dépenses de la Confédération pour le soutien de l'agriculture, nous allons effectuer une brève comparaison des dépenses financières occasionnées par la garantie illimitée du prix et du placement, d'une part, et le contrôle de la production laitière, d'autre part.

Les différents programmes de soutien n'occasionnent pas tous les mêmes dépenses. Les uns sont très onéreux pour la caisse de l'Etat (par exemple le système des indemnités compensatrices), les autres très bon marché (par exemple lorsque la charge du soutien est rejetée sur les consommateurs par l'augmentation des prix à la consommation). Malheureusement, on accorde souvent, dans les discussions de politique agraire, une plus grande importance aux effets financiers d'un programme qu'à ses effets économiques. Mais, du point de vue de l'économiste, ce ne sont pas les frais occasionnés à la Confédération ou aux consommateurs qui devraient être déterminants dans le choix d'un programme, mais bien les frais occasionnés à l'économie suisse entière.

A. Dépenses de la Confédération dans le cas d'une garantie illimitée du prix et du placement

La conception actuelle de la Confédération à l'égard de l'utilisation du lait consiste en ce que le plus grand pourcentage possible de la production de lait commercial est vendu dans le pays comme du lait de consommation, du yoghourt et d'autres spécialités laitières. Par suite de la demande peu sensible quant au prix, le prix de base « couvrant les frais de production » peut être rejeté sur les consommateurs sans que les ventes reculent de façon appréciable.

Le lait ne pouvant être écoulé comme du lait de consommation ou des spécialités laitières, est transformé, en principe, en fromage. Ceci pour les raisons suivantes :

Le fromage suisse atteint, sur les marchés étrangers, un prix relativement élevé, c'est-à-dire un prix qui, converti en kilos de lait frais, est plus élevé que lorsque le lait est exporté sous forme de beurre. En plus, grâce à la transformation du lait en fromage, la demande indigène de beurre peut être couverte par des importations de beurre à bon marché. Par le prélèvement de la différence de prix (droits de douane, droits supplémentaires, taxe de la BUTYRA)

d'importantes ressources affluent à la caisse de la Confédération et au compte laitier ²¹. Ce principe est expressément encouragé par le plan beurre/fromage : on s'efforce de financer des exportations supplémentaires de fromage par les ressources provenant des importations supplémentaires de beurre.

En outre, on pratique sur les différents marchés de fromage étrangers la politique de la différenciation des prix. Par l'adaptation des prix de vente à la situation du marché, on cherche à atteindre la plus haute recette totale possible. Si, par exemple, l'élasticité de la demande est plus grande sur le marché italien que sur le marché américain, les prix de vente en Italie seront au-dessous de ceux des États-Unis ; une telle politique s'avèrera alors avantageuse du point de vue de la recette totale.

Cependant, cette politique d'utilisation du lait fut modifiée ces dernières années, consécutivement à la grande production laitière indigène qui a dû être transformée en grande partie en beurre. Le procédé traditionnel d'importer du beurre à bon marché et, en échange, d'exporter du fromage, semble s'éteindre lentement. La production de beurre a pris une telle envergure que, pour écouler la production, de grandes quantités doivent être déclassées en beurre de cuisine et vendues avec de grosses pertes. Au besoin croissant de subventions correspond donc une diminution des fonds provenant des droits de douane, des droits supplémentaires et des bénéfices réalisés sur les prix du beurre importé. Ainsi on a calculé que chaque quintal de beurre produit en Suisse — en supprimant une quantité équivalente importée — coûte à la Confédération au moins frs. 320.— et que chaque quintal déclassé lui coûte de frs. 200.— à 300.— en plus ²².

Comme pour le beurre, la mise en valeur de la production fromagère entraîne de grosses pertes. Les importations de fromages meilleur marché et, en particulier, celles de fromages durs, se sont constamment accrues pendant les dernières années. Si le fromage suisse ne veut pas se laisser évincer du marché intérieur, ses prix doivent s'aligner sur ceux de l'offre étrangère. L'autonomie des prix sur le marché intérieur est donc fortement restreinte, et pour cette raison le prix laitier de base ne peut, comme pour le beurre, être couvert qu'en partie par les prix de consommation. Du fait qu'à l'exportation aussi les prix ne couvrent plus le prix laitier de base — et ceci en dépit des prix élevés payés pour le fromage suisse de qualité — et qu'en partie ils restent même au-dessous des prix du marché intérieur, le résultat de l'USF, dans son ensemble, est négatif. D'importantes pertes se produisent notamment en mettant en valeur les fromages de moindre qualité qui doivent être vendus à bas prix dans des catégories de qualité spéciales ou alors être transformés en fromage fondu.

21) Le beurre importé a coûté à la BUTYRA (franco frontière, droits de douane non acquittés) frs. 3,59/kg. pendant le semestre d'hiver 1960/61 et frs. 3,23/kg. pendant le semestre d'été 1961, tandis que le prix de garantie du beurre de table du pays se montait à frs. 10,65—10,80 (le prix de revient de la BUTYRA s'élevait même à frs. 11,03—11,18). Belohnung chronischer Disziplinlosigkeit?, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 24 juillet 1962, no. 2884.

22) Belohnung chronischer Disziplinlosigkeit?, dans : Neue Zürcher Zeitung, du 24 juillet 1962, no. 2884.

Les frais de la mise en valeur de la production de lait commercial ont été répartis comme suit entre la Confédération et les producteurs (après avoir déduit les ressources provenant des taxes et suppléments de prix prévus dans la loi sur l'agriculture) (en millions de frs.) ²³ :

	Années (1. 11./31. 10.)				
	57/58	58/59	59/60	60/61	61/62
Frais de la mise en valeur ²⁴	94,1	94,4	115,7	83,1	88,6
Ressources de la loi sur l'agriculture	72,4	22,2	27,0	44,5	41,9
Part des producteurs		15,2	51,0	10,8	11,5
Part de la Confédération	21,7	57,0	37,7	27,9	30,3

*Les pertes occasionnées par la mise
en valeur de la production de beurre ²⁶ et de fromage ²⁷
(en millions de q. et de frs.)*

	1952/53	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61
Production de lait commercial ²⁵	18,65	21,64	22,31	23,28	22,65
Droits supplémentaires sur le beurre importé + bénéfice net de la BUTYRA sur les beurres importés	20,00	11,34	3,85	—	17,54
Prestations de la BUTYRA pour réduire les prix du beurre du pays	12,01	28,39	25,58	50,36	32,10
Prestations de l'USF pour des campagnes de liquidation en Suisse (campagnes extraordinaires)	—	5,43	3,03	4,46	4,49
Prestations de l'USF pour des campagnes de liquidation à l'étranger (campagnes extraordinaires)	—	1,87	8,72	0,77	—
Prestations de l'USF pour réduire les prix du fromage à l'exportation	—	11,78	15,90	16,91	19,44

23) Message concernant l'AEL 1962, p. 1242, et Statistique laitière de la Suisse.

24) Subsidés directs aux exploitations montagnardes non-compris.

25) Message concernant l'AEL 1962, p. 1242. Années de décompte (1 nov./31 oct.).

26) Rapports annuels de la BUTYRA. 1952/53, 1957/58 et 1960/61 : Années laitières (1 mai/30 avril) 1960/61 : Année de décompte.

27) Chiffres obtenus par l'USF. Années de décompte de l'USF (1 août/31 juillet).

28) Ainsi, dans le premier calcul, la hausse de la production de 1,5 million de q. (de 20,0 à 21,5 millions de q.) provoque une augmentation des pertes de valorisation de 16 millions de francs ; par contre, dans le deuxième calcul, la hausse de la production de 2 millions de q. (de 21,5 à 23,5) ne fait augmenter les pertes de 7 millions de francs.

B. Dépenses de la Confédération dans le cas du contrôle de production

Le recul des livraisons de lait amène un allègement de la caisse de la Confédération. Premièrement, les frais provenant de la liquidation des stocks de l'USF diminuent, les ventes onéreuses de fromage fondu en blocs et de fromage de cuisine peuvent être limitées ; deuxièmement, un déclassement onéreux du beurre de table en beurre de cuisine peut être évité ; troisièmement, la BUTYRA peut importer une plus grande quantité de beurre, ce qui fait augmenter les ressources disponibles pour réduire le prix du fromage (ressources provenant des suppléments de prix et des taxes).

La production de lait commercial qui peut être écoulée sans que des ressources générales de la Confédération soient mises à disposition (c'est-à-dire la quantité que l'on peut mettre en valeur avec les seuls moyens financiers offerts par la loi sur l'agriculture) est appelée *la quantité de base*. Cette quantité ne peut être calculée qu'approximativement. En nous référant aux pertes actuelles, inhérentes à la valorisation de la production, nous pouvons calculer approximativement de combien ces pertes vont reculer si la production diminue d'une quantité définie. Mais, la détermination de la quantité de base reste problématique parce que nous sommes forcés de placer différentes hypothèses à la base du calcul.

Nous avons à notre disposition deux estimations mettant en rapport le volume de la production de lait commercial et les pertes de placement. L'une date de 1960 et l'autre de 1962. Les divergences manifestes entre les résultats obtenus doivent être, en grande partie, imputées à l'évolution de la demande de lait et de produits laitiers intervenue entre 1960 et 1962²⁸.

Les dépenses de mise en valeur par rapport au volume de la production de lait commercial, en tenant compte de la répartition des dépenses entre les producteurs et la Confédération selon les modes de répartition des AEL 1959 et 1962 (en millions de frs. et de q.)

Production de lait commercial	20,0	21,5	23,5	24,0	24,5
Dépenses pour la mise en valeur ³¹	67 ²⁹	83 ²⁹	90,0 ³⁰	98,0 ³⁰	113,0 ³⁰
dont :					
dépenses dans le pays	32	44	49,0	57,0	72,0
dépenses à l'exportation	35	39	41,0	41,0	41,0
Ressources provenant des suppléments de prix et des taxes	28	25	35,5	31,0	31,0
Répartition des dépenses selon :					
l'AEL 1959					
Part des producteurs	11	14	14,0	21,2	32,6
Part de la Confédération ³²	28	44	40,5	45,8	49,4
l'AEL 1962					
Part des producteurs	7	8	8,2	11,2	20,5
Part de la Confédération ³²	32	50	46,3	55,8	61,5

Comme il apparaît dans le tableau ci-dessus, les dépenses de mise en valeur qui sont à la charge de la Confédération ne tombent pas à zéro, même si l'on limite la production à 20 millions de quintaux. Mais nous devons nous rappeler que l'estimation se portant sur une production de 20 millions de quintaux date de 1960. En regard de l'évolution de la demande de produits laitiers et de la chute du prix du beurre sur le marché mondial (ce qui signifie des taxes et des recettes plus élevées sur le beurre importé), il est probable que les dépenses sont plus petites qu'elles n'ont été estimées pour une production de 20 millions de quintaux.

Ainsi, nous concluons que la quantité de base, c'est-à-dire la quantité qui peut être écoulée sans que les ressources générales de la Confédération soient mises à disposition, correspond aujourd'hui approximativement à 20 millions de quintaux.

Pour être complet, il faut ajouter qu'un contrôle de production ne rend pas superflu l'instauration de stocks de fromage et de beurre. Les stocks doivent compenser les fluctuations *saisonnnières* de production et de vente³³.

29) Estimation des pertes de placement faite par la Section lait de la Division de l'agriculture en décembre 1960. Dans : Bericht der von der Abteilung für Landwirtschaft des EVD eingesetzten Arbeitsgruppe über das Vorgehen bei einer differenzierten Verlustbeteiligung der Produzenten bei der Verwertung der Milch, du 28 février 1961.

30) Message du Conseil fédéral concernant l'AEL 1962, p. 1242. La représentation plus détaillée peut être revue dans ce message.

31) Non compris les subsides directs aux exploitations situées dans les régions de montagnes.

32) A couvrir par des ressources générales de la Confédération. De ce montant il faut encore déduire le reste des suppléments de prix sur les denrées fourragères importées (art. 24 de la loi sur l'agriculture). Cependant, ce reste des suppléments ne devrait représenter, dans les années à venir, qu'un montant relativement insignifiant.

33) On peut se faire une image de la dimension des fluctuations de production si l'on se rend compte qu'au mois de mai la production laitière atteint, en général, 1,5 fois celle du mois de novembre. Statistique laitière de la Suisse.

TROISIEME PARTIE

QUELQUES PROBLEMES RELATIFS A L'EXECUTION DU CONTROLE DE LA PRODUCTION LAITIERE

Chapitre 5

Genre de la sanction infligée aux producteurs de lait lors du dépassement des contingents

Il est insensé d'assigner aux producteurs de lait des contingents et de leur garantir le prix et le placement pour n'importe quelle quantité produite. Il faut, par contre, exercer sur eux une pression pour empêcher qu'ils dépassent leurs contingents. Pour pratiquer une telle pression, nous disposons de plusieurs moyens de différents degrés de sévérité allant de la peine de mort pour la non-observance des contingents ¹ à la récompense pour leur observance exacte.

Un moyen de pression très fort est appliqué dans le Statut du vin (art. 9, 4^e alinéa) : les cantons doivent faire arracher les cépages et porte-greffes ne figurant pas dans les assortiments cantonaux.

Dans les réglementations de 1938 et 1960, contingentant les livraisons de lait, on se contentait de sanctions s'exerçant uniquement sur les prix. Lors de dépassements des contingents, il était infligé aux producteurs fautifs une peine sous forme d'une déduction de prix opérée sur la totalité des livraisons. En 1938, les déductions furent échelonnées progressivement (par rapport à la quantité excédentaire) ; en 1960, on se contenta d'une déduction uniforme.

Une réglementation analogue à l'art. 9, 4^e alinéa, du Statut du vin, c'est-à-dire une réglementation qui accorde à la Confédération la compétence de donner aux agriculteurs des ordres de vente ou d'abattage, ne peut pas être recommandée pour l'économie laitière. D'une part, une telle intervention directe ne tient pas assez compte des conditions propres à chaque exploitation. D'autre part, elle n'est pas souhaitable du point de vue politique. La politique des prix et, en particulier, le moyen des déductions de prix est préférable.

La tâche de l'économiste est de concevoir le contrôle (et en particulier de calculer les déductions de prix sur le lait livré en dehors des contingents) de telle sorte que les intérêts de l'exploitation particulière et les intérêts de l'économie nationale se couvrent. «Es kommt mithin darauf an, Kongruenz zwischen individuell-rationaler Bestimmung und kollektiv-rationaler Bestimmung der betrieblichen Ausbringung herbeizuführen. Das liesse sich erreichen,

¹) De telles méthodes draconiennes ont été appliquées en Allemagne pendant la deuxième guerre mondiale : les paysans étaient menacés de la peine de mort pour des abattages clandestins.

wenn die das betriebliche Gleichgewicht bestimmenden Kurven mittels geeigneter Subventionspraxis so geändert würden, dass dieses Gleichgewicht dort sich einstellt, wo es agrarpolitisch wünschenswert ist»². Donc, la solution la plus aisée à concevoir serait d'agir sur les courbes de recettes marginales des exploitations particulières (en opérant des déductions de prix sur les quantités dépassant un certain volume) de façon telle qu'elles couperaient les courbes des coûts marginaux au niveau désiré³.

La question se pose alors de savoir si les déductions doivent avoir un caractère prohibitif (interdisant même aux exploitations productives d'étendre la production au-delà de leur contingent), ou si elles doivent se monter à quelques centimes seulement. Pour répondre à la question, nous devons nous rappeler que le but principal du contrôle est la réduction des coûts de la mise en valeur de la production laitière. Du point de vue de l'économie nationale, le nombre de quintaux produits n'importe pas tellement ; d'une plus grande importance est le nombre de quintaux qui ne peuvent être écoulés librement au prix du lait garanti, c'est-à-dire au prix couvrant les frais de production.

Nous en déduisons qu'il faut payer aux producteurs, pour les livraisons excédant les contingents, un prix qui permette l'écoulement de ces quantités sans que des mesures spéciales soient prises par le gouvernement. Ou, en d'autres termes, il faut payer aux producteurs un prix de lait découlant des prix réalisés sur le marché mondial pour les produits laitiers suisses⁴. Il se peut qu'il y ait des exploitations particulièrement productives qui trouvent encore un avantage à étendre la production à ce prix d'équilibre. Qu'elles le fassent la conscience tranquille ! Comme les quantités livrées en dehors des contingents ne sont payées qu'au prix d'équilibre, cette expansion ne provoque ni coûts sociaux supplémentaires, ni dépenses additionnelles pour la Confédération.

Certaines difficultés se présentent au moment de la fixation du prix d'équilibre. Doit-il découler du prix du fromage suisse le plus élevé, ou le plus bas ? Ou doit-il découler du prix du beurre importé ?

Selon notre appréciation, le prix *le plus bas* du fromage d'Emmental de premier choix doit être mis à la base du calcul. Nous arrivons à cette conclusion en considérant que ce sont les quantités marginales, c'est-à-dire les quantités produites en dernier lieu, qui provoquent les chutes de prix et qui réalisent effectivement les prix bas. Par conséquent, il est juste que les quantités de lait excédentaires soient payées au prix le plus bas.

En considération des fromages de qualité inférieure, dont l'écoulement produit de grosses pertes (tous les fromages produits ne se révèlent pas comme

2) H.-G. Schlotter : Produktionsregulative Agrarsubventionen, dans : Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Heft 3, 1961, p. 244.

3) Dans les commentaires suivants, nous nous basons, avant tout, sur le contingentement des livraisons de lait. Dans le cas où les troupeaux laitiers sont contingentés, les considérations sont, en principe, les mêmes. Les problèmes spéciaux relatifs au contingentement des intrants seront discutés plus loin (page 81).

4) Donc, la déduction opérée sur le prix garanti est égale au prix garanti moins le prix réalisé sur le marché pour le lait excédentaire.

des fromages de premier choix), et du beurre résultant de la fabrication de fromage on obtient un prix du marché mondial du *lait suisse* de frs. 0,33/kg.⁵

Si, au lieu des livraisons de lait, les troupeaux laitiers sont contingentés, une réglementation semblable à celle du contingentement des livraisons de lait entre en question : en cas de non-observance des contingents de vaches, une déduction des prix sera opérée sur une partie déterminée des livraisons de lait. Cependant, la grande difficulté consiste à établir un rapport entre le trop grand troupeau et les quantités de lait sur lesquelles le prix garanti, respectivement le prix du marché mondial, est payé. Ce rapport peut être établi à l'aide de tableaux de norme (tableaux mettant la dimension du troupeau, le nombre de personnes employées dans la ferme, le nombre de veaux, etc., en rapport avec les livraisons de lait normales). Mais des injustices ne pourront pas toujours être évitées en appliquant cette méthode.

En cas de contingentement des achats de denrées fourragères, l'établissement d'un tel rapport n'est plus possible. Nous serons obligés d'opérer avec des suppléments de prix perçus sur les fourrages importés (v. p. 100).

Chapitre 6

Diverses méthodes de contrôle de la production laitière

I. Contingentement des livraisons de lait

Si l'on a déterminé la quantité de base, c'est-à-dire la production de lait commercial pouvant être écoulée sans que des ressources générales de la Confédération soient mises à disposition¹, il faut, en deuxième ligne, partager ce contingent global en contingents individuels (ou contingents d'exploitation). Le total des contingents individuels doit égaler le contingent global.

Ce partage pose de gros problèmes. D'un côté, la détermination et la répartition des contingents devraient se faire le plus équitablement possible, en considérant les conditions (naturelles et économiques) propres à chaque exploitation. Mais, d'un autre côté, les frais administratifs, dus à l'introduction et à l'exécution du contingentement, ne devraient pas être trop élevés, car on ne dispose que de peu d'argent, de temps et d'employés aptes à ce travail.

En principe, nous devons distinguer entre les problèmes qui se posent à l'introduction de la réglementation et les problèmes qui surgissent pendant son exécution.

5) Le calcul est représenté à l'annexe (B). Si nous parlons, dans les considérations suivantes, du prix du marché mondial tout court, nous sous-entendons le prix du marché mondial du lait suisse. Le prix du lait du marché mondial effectif (si l'on peut encore parler d'un tel prix en vue du dumping pratiqué par tous les pays exportateurs de produits laitiers) se trouve situé bien au-dessous du prix de frs. 0,33/kg.

1) Voir page 77.

Une répartition de contingents qui se fait une seule fois, et définitivement, n'est pas souhaitable. Il faut absolument donner aux exploitations productives la possibilité d'agrandir leur contingent et offrir aux nouveaux producteurs la possibilité d'acquérir des contingents.

**1. Détermination des contingents individuels
lors de l'introduction du contingentement
des livraisons de lait («répartition initiale»)**

La répartition peut s'effectuer de trois façons différentes :

- a) répartition de contingents individuels égaux,
- b) répartition sur la base des livraisons de lait effectuées dans une période antérieure,
- c) répartition sur la base d'analyses économiques, faites pour chaque exploitation séparément.

La méthode la plus simple serait de partager la quantité de base par le nombre de producteurs de lait commercial et d'attribuer à chaque exploitation un contingent égal [méthode (a)]. Cette méthode peut être modifiée et rendue plus souple, si — les contingents restant égaux — le prix du lait payé aux producteurs est différencié selon la grandeur et la situation géographique de l'exploitation. Mais, une telle répartition uniforme n'est pas opportune, et elle crée des injustices. Les petites exploitations sont avantagées, les grandes préjudiciées, et l'élimination des unités improductives est retardée.

La répartition basée sur la production potentielle d'une exploitation [méthode (c)] est souvent considérée comme étant la méthode de répartition idéale. Mais une analyse économique de chaque exploitation (en considération de la grandeur de l'exploitation, du nombre d'ouvriers, du capital investi, de la part des terrains en pente, des précipitations, etc.) ne nous paraît pas faisable du point de vue administratif. L'analyse de chacune des 128.665 exploitations produisant du lait commercial² donnerait un travail gigantesque et ne pourrait être effectué en temps utile.

En outre, par cette méthode, nous ne pouvons pas prendre en considération le fait que la production optimum de l'entreprise ne dépend pas seulement de la grandeur de l'entreprise, des investissements, du nombre de bétail, etc., mais aussi des capacités professionnelles du chef d'exploitation, facteur qui est très difficile à saisir quantitativement.

Une répartition des contingents d'après les livraisons de lait effectuées dans une période antérieure, nous paraît être la méthode la plus opportune

2) Statistique laitière 1960/61.

3) Quantité de base : production de lait commercial qui peut être écoulée sans que des ressources générales de la Confédération soient mises à disposition (c'est-à-dire que l'on peut mettre en valeur avec les seuls moyens financiers offerts par la loi sur l'agriculture). Voir également p. 77.

[méthode (b)]. On part de l'hypothèse que les rapports entre les capacités de production des différentes exploitations sont les mêmes dans la période actuelle que dans une certaine période antérieure (période de référence). Deux cas différents peuvent se présenter :

- La production totale de lait commercial dans la période de référence est égale à la quantité de base³. En ce cas, le contingent individuel d'une exploitation sera égal à la quantité de lait que cette exploitation a livrée dans la période de référence.
- La production totale de lait commercial, dans la période de référence, est plus grande (ou plus petite) que la quantité de base. Si les contingents individuels étaient égaux aux livraisons effectives dans la période de référence, le total des contingents individuels émis dépasserait la quantité de base. Donc, il faut encore réduire (ou majorer) d'un certain pourcentage le nombre de quintaux qu'une exploitation a livré dans la période de référence, pour obtenir son contingent effectif. Si, par exemple, la production totale de lait commercial dans la période de référence dépasse de 10 % la quantité de base, le pourcentage de réduction se monte à 10 %. *Exemple :*

production de lait commercial en 1962 : 23,5 millions de q. ;
quantité de base pour 1963 : 21,0 millions de q. ;
quantité de base en pour-cent de la production de lait commercial : 90 % ;
livraisons de lait de l'exploitation (A) en 1962 : 450 q. ;
contingent de l'exploitation (A) pour 1963 : 405 q. (90 % de 450 q.).

Au lieu de calculer le contingent d'une exploitation d'après ses livraisons individuelles, on peut aussi passer par les livraisons moyennes, par hectare, du rayon de la société de laiterie (le nombre de quintaux livrés par l'ensemble des exploitations faisant partie d'une société de laiterie, divisé par le nombre d'hectares de surface utile de toutes ces exploitations). Cette méthode fut adoptée en Suisse dans les réglementations de 1938 et 1960, contingentant les livraisons de lait. *Exemple :*

Production de lait des membres de la société de laiterie (X) 4.500 q. ;
Surface utile du rayon de la société : 150 ha. ;
Production de lait commercial par hectare de surface utile : 30 q. (4.500 q. : 150 ha.) ;
Surface utile de l'exploitation (B) : 15 ha. ;
Contingent de l'exploitation (B) : 450 q. (30 q./ha. 15 ha.)⁴.

Cette méthode indirecte présente des avantages et des inconvénients : si, dans la période de référence, une exploitation a livré une quantité inférieure à la moyenne de la société de laiterie — à la suite d'événements externes (tels que changement de propriétaire, abatages forcés, etc.) —, elle obtient un con-

4) Ce contingent de 450 q. doit encore être réduit d'un pourcentage déterminé, si la production totale de lait commercial, dans la période de référence, dépasse la quantité de base (voir l'exemple analogue ci-dessus).

tingent plus élevé (et plus équitable) que si le contingent était calculé d'après ses livraisons individuelles dans la période de référence. D'autre part, un inconvénient réside dans le fait que les exploitations qui produisent du lait d'une manière rationnelle, reçoivent de trop petits contingents par rapport à leur efficacité économique. Cette objection tombe, tout au moins en partie, si l'on rend les contingents transmissibles, c'est-à-dire si l'on donne aux exploitations productives la possibilité d'agrandir leur contingent.

La détermination des contingents individuels selon des points de vue historiques est simple en principe : le matériel de calcul nécessaire est à notre disposition.

Mais en choisissant la période de référence, il faut observer les points suivants : la période de référence doit, pour le moins, comprendre la production d'une année entière, afin que les variations saisonnières de production soient prises en considération. La moyenne de plusieurs années, par exemple des trois dernières années, est préférable parce que la production d'une exploitation peut fortement osciller d'une année à l'autre, par suite de mauvaises récoltes de fourrages, de difficultés de vêlement, d'abattages forcés, occasionnés par les épizooties, etc. Mais plus la période de référence se trouve située dans le passé, d'autant moins la production, dans cette période, est-elle significative pour la capacité de production actuelle d'une exploitation.

Une variante consiste en ce que l'on donne à chaque producteur la liberté de choisir, parmi les trois dernières années, l'année qui lui fut la plus favorable. Par l'introduction d'un tel droit d'option, les injustices que pourrait apporter le contingentement sont adoucies, et l'opposition des producteurs à l'ingérence des autorités dans leur domaine est réduite. Il est évident que pour l'ensemble des producteurs, il n'en résulte aucun avantage puisque le total des contingents individuels ne peut pas dépasser la quantité de base. Mais pour des producteurs individuels, un tel droit peut être d'une grande signification.

Dans les réglementations de 1938 et 1960, les contingents ont été calculés selon les procédés suivants :

En 1938⁵, les producteurs qui produisaient plus qu'une quantité de lait commercial déterminée, devaient payer, au fonds de garantie de l'Union centrale, une contribution sous forme d'une déduction de prix. Lors de la fixation de la quantité de lait exempte de déduction, on a tenu compte des conditions propres à chaque exploitation de la façon suivante : on divisait les livraisons des deux années laitières 1936—1938 de toutes les exploitations faisant partie d'une société de laiterie par l'ensemble des surfaces utiles (en ha.) de ces exploitations. Les livraisons moyennes, par hectare, ainsi obtenues étaient considérées comme normes de production d'un domaine. La contribution qui devait être payée par les exploitations dépassant la norme, fut calculée à l'aide d'un tableau mettant en rapport les livraisons effectives (par ha.) de l'exploitation dans l'année courante avec la norme de production.

⁵ Ordonnance réglant la production laitière, du 25 avril 1938 (RO 1938/189). Ordonnance I du département fédéral de l'économie publique réglementant la production laitière, du 22 août 1938 (RO 1938/417).

La réglementation de 1960⁶ était conçue de façon plus raffinée. On ne partait plus des livraisons dans une période antérieure, mais de celles de l'année laitière courante. Le contingent d'un producteur correspondait au chiffre que donnait le nombre d'hectares de surface utile de son exploitation, multiplié par la quantité maximum de lait (par ha.) fixée pour le rayon de la société de laiterie⁷.

La réglementation fut complétée par l'inclusion des surfaces de labours attribuées, à titre indicatif, à chaque exploitation (surface normale). Si une exploitation n'avait pas atteint cette surface normale, on lui réduisait la surface utile (significative pour le calcul du contingent) de la moitié de la superficie non labourée. Par l'introduction des surfaces normales de labours, les difficultés d'exécution augmentèrent fortement. La détermination annuelle des surfaces qui ont été labourées posait de gros problèmes administratifs. En effet, comme il était pratiquement impossible de faire vérifier, par des géomètres, toutes les feuilles de déclaration, il y avait grand danger que, du côté paysan, de fausses indications aient été données.

Exemple de la réglementation de 1960 :

Livraisons totales des exploitations faisant partie de la société de laiterie (Y), en 1962 :	6.000 q.
Surface utile du rayon de la société :	200 ha.
Livraisons par hectare :	30 q.
+ supplément de 40 % :	12 q.
Quantité maximum de lait (par ha.) fixée pour le rayon de la société de laiterie (Y), en 1962 :	42 q.
Surface utile de l'exploitation (C) :	20 ha.
Surface normale de labours de l'exploitation (C) :	10 ha.
Surface effectivement labourée, en 1962 :	8 ha.
Surface utile de l'exploitation (C), significative pour le calcul du contingent, en 1962 :	19 ha.

$$(20 \text{ ha} - \frac{10 \text{ ha} - 8 \text{ ha}}{2} = 19 \text{ ha}) ;$$

Contingent de l'exploitation (C), en 1962 : 798 q. (42 q./ha. 19 ha.).

6) ACF concernant l'exécution de l'art. 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 17 mai 1960 (RO 1960/524). Ordonnance du département fédéral de l'économie publique concernant l'exécution de l'art. 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 24 mai 1960 (RO 1960/534) ; ACF modifiant celui qui concerne l'exécution de l'art. 4, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière, du 21 juillet 1961 (RO 1961/621).

7) La quantité maximum de lait fixée pour la société de laiterie par hectare de surface utile s'obtenait de la façon suivante : on divisait les livraisons de toutes les exploitations faisant partie d'une société par l'ensemble des surfaces utiles (en ha.)

Les réglementations de 1938 et 1960 avaient en commun qu'elles n'étaient pas projetées d'une façon précise. Leur but n'était pas de *limiter* la production de lait commercial à une *quantité déterminée*. Elles avaient simplement en vue la limitation des livraisons de lait et la réduction des dépenses de la mise en valeur de la production laitière.

2. Nécessité d'une réglementation souple

Il serait faux d'envisager l'agriculture uniquement sous l'angle statique. Son organisation économique est actuellement en pleine transformation : des exploitations improductives sont réunies et de nouvelles unités sont créées, de vieux paysans prennent leur retraite, et leurs fils, armés de connaissances techniques et économiques, prennent leur succession, etc. Bon nombre de ces changements sont souhaités car ils sont à la base des efforts accomplis pour élever la productivité dans l'agriculture. Donc, ces mutations doivent être favorisées et non pas entravées.

Ce principe doit absolument être respecté. Il s'ensuit que nous devons renoncer à une distribution unique et définitive des contingents. Les paysans capables et partisans du progrès doivent pouvoir étendre la production ; de nouveaux producteurs doivent avoir la possibilité d'entreprendre la production laitière à des conditions acceptables ; et le départ des paysans incapables de gérer leur exploitation d'une façon rationnelle ne doit pas être retardé. Donc, la réglementation doit être suffisamment souple pour pouvoir tenir compte de toutes ces mutations.

Nous avons pris en considération deux propositions (concernant le développement d'une réglementation souple) qui ont été discutées en Angleterre et aux Etats-Unis :

- a) la révision périodique des contingents individuels (méthode de la «moving base»);
- b) la création de contingents transmissibles pouvant librement être achetés et vendus.

de ces exploitations, et on ajoutait, au chiffre ainsi obtenu, un supplément de 40 %. (La quantité maximum était toutefois fixée dans chaque cas à 3.000 kg. au moins et à 6.000 kg. au plus.) Le supplément de 40 % fut introduit pour empêcher que soient discriminés ceux des paysans qui, grâce à leurs connaissances professionnelles, sont capables de fournir une quantité de lait bien supérieure à la moyenne. Mais l'introduction d'une marge de sécurité de 40 % avait fortement réduit l'efficacité du contingentement. Seuls les cas de livraisons excédentaires extrêmes furent encore punis.

8) Dans le cas où la production totale de lait commercial (ou ce qui revient au même : le total des contingents émis) excède la quantité de base, tous les contingents émis doivent encore être corrigés par un taux de réduction déterminé, équilibrant le total des contingents et la quantité de base (voir l'exemple analogue à la page 83).

A. Révision périodique des contingents (la méthode de la «moving base»)

La forme la plus simple consiste en ce que l'on revise, à la fin de chaque année, tous les contingents individuels sur la base des livraisons effectuées dans l'année écoulée. Si, par exemple, une exploitation en expansion a dépassé son contingent, on va lui adjuger un plus grand contingent. Son nouveau contingent sera égal à ses livraisons de l'année écoulée⁸. Elle doit alors, dans l'année où a eu lieu l'expansion, subir une déduction de prix sur les quantités excédant son contingent ; mais, l'année suivante, elle pourra réaliser le supplément de contingent.

Mais une telle réglementation n'est pas opportune. Si les exploitations ont la possibilité de transformer une augmentation de production, presque immédiatement, en un supplément de contingent, elles sont poussées directement à l'expansion de la production. Pour parvenir au supplément, de nombreux producteurs augmenteraient la production, même s'ils devaient, la première année (quand les quantités excédant les contingents sont payées au prix du marché mondial), comptabiliser des pertes. Le but économique du contrôle, la limitation de la production et le transfert de forces productives hors de l'économie laitière, ne pourrait pas être réalisé.

Ce défaut peut être supprimé partiellement, si l'on renonce à la correction immédiate du contingent. Si, par exemple, les contingents sont ajustés trois ans après qu'a eu lieu l'expansion de la production, l'incitation au dépassement des contingents est sensiblement plus petite. Les exploitations en expansion doivent alors supporter la sanction pour les livraisons excédentaires, non pas pendant une année seulement, mais pendant trois ans.

Une variante analogue proposée par une commission d'experts, consiste en ce que les exploitations en expansion n'obtiennent, annuellement, qu'un tiers de leur prétention au supplément de contingent. Nous allons maintenant considérer de plus près cette variante :

Une exploitation a livré plus de lait que son contingent ne lui permettait. La première année (l'année où a lieu l'expansion) toutes les livraisons excédentaires sont payées au prix bas. La deuxième année, le contingent est augmenté du tiers des livraisons excédentaires. La troisième année, un deuxième tiers vient s'ajouter au contingent, et la quatrième année, finalement, l'exploitation réalise le troisième tiers de sa prétention au supplément de contingent.

Exemple :

Lors de l'introduction du contingentement des livraisons de lait, il est alloué à l'exploitation (A) un contingent de 300 quintaux correspondant à la moyenne des livraisons effectuées dans les trois dernières années. Au cours de l'année suivante, elle augmente sa production de telle sorte que le contingent est dépassé de 100 quintaux. L'exploitation peut ainsi prétendre à une augmentation de contingent de 100 q. Cette prétention est répartie sur plusieurs années comme suit :

	Livraisons de lait (quintaux)	Contingent (quantités payées au prix garanti) (quintaux)	Quantités excédentaires (payées au prix bas) (quintaux)
1 ^{ère} année (l'année où a eu lieu l'expansion)	400	300	100
2 ^e année	400	333	67
3 ^e année	400	367	33
4 ^e année	400	400	—

Les calculs deviennent plus compliqués lorsque la production de lait commercial de l'exploitation (A) s'accroît, non seulement la première année, mais aussi la deuxième (éventuellement aussi les troisième et quatrième années) :

	Livraisons de lait (quintaux)	Contingent (quintaux)	Quantités excédentaires (quintaux)
1 ^{ère} année	400	300	100
2 ^e année	500	333 ⁹	167
3 ^e année	500	400 ¹⁰	100
4 ^e année	500	467 ¹¹	33

En outre, il est fort probable que non seulement l'exploitation (A) étende la production, mais que d'autres exploitations fassent la même chose. Il est alors possible que la quantité de base (contingent national) soit dépassée par le total des contingents individuels émis. Pour équilibrer le contingent national et l'ensemble des contingents individuels, nous devons réduire, d'un certain pourcentage, le contingent de chaque exploitation. Si, par exemple, le total des contingents individuels excède la quantité de base de 10 % la deuxième année, de 20 % la troisième année et de 10 % la quatrième année, tous les contingents individuels devront être réduits, par conséquent, de 10 % la deuxième, de 20 % la troisième et de 10 % la quatrième année.

Pour l'exploitation (A), la situation suivante se présente :

	Livraisons de lait	Contingent	Quantités excédentaires
1 ^{ère} année	400	300	100
2 ^e année	500	300 (90 % de 333 q.)	200
3 ^e année	500	320 (80 % de 400 q.)	180
4 ^e année	500	420 (90 % de 467 q.)	80

9) Contingent originaire (300 q.) + $\frac{1}{3}$ des livraisons excédentaires de la 1^{ère} année (33 q.).

10) Contingent originaire (300 q.) + $\frac{2}{3}$ des livraisons excédentaires de la 1^{ère} année (67 q.) + $\frac{1}{3}$ des livraisons excédentaires de la 2^{ème} année (33 q.).

11) Contingent originaire (300 q.) + $\frac{3}{4}$ des livraisons excédentaires de la première année (100 q.) + $\frac{2}{4}$ des livraisons excédentaires de la 2^e année (67 q.).

12) G. K. Brinegar/S. Johnson : On Letting Go of the Bear's Tail, dans : JFE, Number 1 (Feb.), 1954, pp. 30—43.

En résumé, nous pouvons faire les remarques suivantes au sujet de cette méthode :

- L'incitation à l'expansion est plus petite que si les contingents sont ajustés immédiatement après qu'a pris place le dépassement de contingent. Les producteurs en expansion doivent supporter la déduction de prix sur les quantités excédentaires, non pas pendant une année seulement, mais pendant plusieurs années. Cependant l'incitation n'est pas nulle. Pour empêcher que les paysans forcent les livraisons uniquement pour acquérir un supplément de contingent, et sans se laisser guider par des considérations d'ordre économique, nous pourrions modifier la méthode de telle manière que seule une partie (par exemple 50 %) des livraisons excédentaires soit prise en considération en revisant les contingents.
- Les calculs deviennent relativement compliqués et les frais d'administration s'accroissent, si les producteurs agricoles forcent les livraisons non pas seulement la première année, mais d'une manière continue.
- Une réglementation spéciale doit être prévue pour de nouveaux producteurs. Ainsi, on pourrait leur accorder, pendant les trois premières années, un prix mixte, situé quelque part entre le prix garanti et le prix du marché mondial. Ce prix serait payé pour n'importe quelle quantité livrée. Après la troisième année, on accorderait aux nouveaux entrants des contingents qui correspondraient à leurs livraisons moyennes des trois premières années.

B. Contingents transmissibles

En 1954, Brinegar et Johnson ont proposé de créer des contingents négociables¹². Leur théorie fut ensuite développée et complétée par Cochrane¹³. La proposition de Cochrane est, dans les grandes lignes, la suivante :

Chaque producteur de lait reçoit — par exemple sur la base des livraisons moyennes des trois dernières années — un contingent (répartition initiale). Le contingent lui est attribué sous forme de certificats («marketing certificates»). Chaque certificat représente une quantité de lait déterminée (par exemple 10 quintaux). L'originalité de cette méthode réside en ce que les contingents, c'est-à-dire les certificats, ne sont pas liés à l'exploitation, mais qu'ils peuvent être librement transférés. Chaque producteur est libre de vendre ses certificats ou d'en acheter de nouveaux. Les certificats ont un prix qui dépend de l'offre et de la demande de contingents.

Si la quantité de base peut être augmentée au cours des années à la suite d'une demande accrue de lait et de produits laitiers, on n'imprimera pas de nouveaux certificats ; chacun des producteurs de lait sera autorisé à livrer, au prix garanti, une quantité de lait dépassant d'un pourcentage déterminé la

13) W. W. Cochrane : An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Problems in the United States, dans : JFE, Number 2 (Mai), 1957, pp. 297—298 ; W. W. Cochrane : Farm Prices — Myth and Reality, University of Minesota Press, 1958, pp. 172—173 ; W. W. Cochrane : Some Further Reflections on Supply Control, dans : JFE, Number 4 (Nov.), 1959, pp. 699—700.

quantité nominale de ses certificats. Si, par exemple, la quantité de base excède de 10 % la quantité nominale de tous les certificats délivrés dans le pays, on va permettre aux producteurs de dépasser de 10 % la quantité qui est indiquée sur les certificats en leur possession. Le pourcentage est annoncé, au début de chaque année, par les autorités. Une telle réglementation permettra d'éviter l'émission ou la confiscation de certificats dans le cas où la quantité de base varie.

Au lieu de procéder à une distribution unique et définitive de certificats, nous pouvons concevoir une réglementation où les certificats sont répartis chaque année à nouveau. Cette méthode garantit encore une plus grande souplesse. La proposition de la «National Milk Producers Federation»¹⁴ est, dans ses traits principaux, la suivante :

Un contingent de base permanent est alloué à chaque producteur (calculé, par exemple, sur la base des livraisons moyennes des trois dernières années). Ce contingent de base est représenté, comme dans la proposition de Cochrane, par des certificats (certificats de base).

Mais, contrairement à Cochrane, chaque producteur de lait reçoit en plus, au début de chaque année, et en conformité avec son contingent de base, un nombre déterminé de coupons («annual marketing certificates»). Chaque coupon représente une quantité de lait déterminée. Chaque quintal de lait livré au centre collecteur doit être accompagné d'un coupon. Les quantités accompagnées de coupons seront payées au prix de soutien et celles livrées sans coupons, au prix du marché mondial seulement.

Si, par exemple, les coupons se montent à 5 quintaux chacun, et si une exploitation possède un contingent de base de 300 q., elle recevra, au début de chaque année, 60 coupons de 5 quintaux.

Si le total des contingents de base représente les livraisons moyennes des trois années qui ont précédé le contrôle de production, le total des coupons distribués sera alors inférieur au 100 % du total des contingents de base (restriction de la production !). Plus tard, si la quantité de base (contingent national) augmente à la suite d'une demande accrue de lait et de produits laitiers, on pourra délivrer davantage de coupons.

Les certificats de base, ainsi que les coupons délivrés annuellement, ont une valeur marchande¹⁵ et sont librement transmissibles.

14) National Milk Producers Federation : Dairy Supply and Price Policies, 1960, cit. d'après K. L. Robinson/H. M. MacDonald : Prices of Negotiable Marketing Certificates for Milk, dans : JFE, Number 2 (Aug), 1962, p. 781. Une réglementation analogue fut présentée, sous forme d'un projet de loi, au Congrès (Omnibus Farm Bill), HR 10010 et S 2786, 87th Congress, 2nd Session.

15) La valeur des certificats dépend de nombreux facteurs. Le prix garanti, le prix du marché mondial, les frais de production, la durée présumée de la réglementation sont quelques-uns des facteurs économiques. Mais à côté de ces facteurs, nous trouvons des motifs irrationnels (rappelons-nous seulement qu'en Suisse les exploitations agricoles sont actuellement négociées bien au-dessus de leur valeur de rendement). Mais, il nous est impossible d'aborder, dans ce travail, les problèmes relatifs à la formation des prix des certificats. A ce sujet, voir p. ex. : W. W. Cochrane : Some

En résumé, nous pouvons faire les remarques suivantes au sujet de cette méthode :

- L'avantage de la proposition de Cochrane réside en sa simplicité d'exécution. La proposition de la «National Milk Producers Federation» implique plus de frais d'administration, mais elle est extrêmement souple :

Un producteur qui a l'intention de se retirer définitivement, vendra son contingent de base, c'est-à-dire ses certificats de base.

Un autre producteur qui, temporairement, désire fournir moins de lait (parce qu'il doit abattre des vaches, ou parce que la récolte de fourrages s'avère mauvaise, etc.) vendra une partie des coupons reçus au début de l'année, mais, par contre, conservera son contingent de base. L'année suivante il recevra de nouveau le nombre entier de coupons auxquels il a droit conformément au contingent de base.

Si l'on adopte la réglementation proposée par Cochrane, les producteurs de lait n'auront que la possibilité de vendre leurs contingents de base. Une vente sera donc définitive.

3. Discussion des méthodes ¹⁶

A. Conséquences pour l'économie nationale, l'agriculture et la Confédération

a) Si l'on se décide pour la méthode (a), il faut s'attendre à ce que les livraisons de lait continuent à monter. Nombre de producteurs chercheront à élargir leur contingent en augmentant la production de lait, même si par cela ils doivent comptabiliser des pertes (en vendant le lait excédant le contingent à un prix inférieur au prix garanti). De plus, il faut se rendre compte que si la production totale de lait commercial s'accroît plus vite que la quantité de base, ce sont alors les producteurs qui n'ont pas élargi la production (ou qui l'ont élargie à un taux inférieur au taux d'accroissement moyen) qui seront discriminés. Leurs contingents seront réduits à la fin de l'année ¹⁷.

Dans la méthode (b), l'incitation à dépasser les contingents est beaucoup plus petite. Les producteurs n'ont plus la possibilité d'agrandir leurs contingents au moyen d'un élargissement de la production. Une expansion de la production laitière, au prix du marché mondial, ne sera pratiquée que par les exploitations qui produisent les derniers quintaux avec des frais se trouvant au-dessous du prix du marché mondial. Un accroissement des livraisons de lait au-delà des contingents ne sera profitable qu'à un petit nombre d'exploitations

Further Reflections . . . , p. 704 ; Robinson/MacDonald : Prices of Negotiable Marketing Certificates . . . , p. 781.

16) Pour simplifier la rédaction, nous désignerons, dans la section ci-dessous, la méthode de la période de référence adaptable comme *méthode (a)* et celle des contingents transmissibles comme *méthode (b)*.

17) Par un taux de réduction correspondant à :
$$\frac{\text{quantité de base} \cdot 100}{\text{livraisons totales}} - 100 ;$$
(voir aussi l'exemple à la page 83).

qui arrivent à produire du lait avec des frais de production très bas. Une telle expansion est justifiée au point de vue économique et n'occasionnera aucuns coûts sociaux.

b) Dans les deux méthodes, les producteurs de lait sont protégés de l'aprévent de la concurrence étrangère. Ils obtiennent, pour le lait livré en conformité avec les contingents, un prix élevé et stable qui leur permet de continuer à produire du lait. Ils jouissent d'une «rente de contingent». Donc, le but sociologique, la conservation d'une forte population paysanne, est réalisé par les deux méthodes.

c) Mais aussi le but économique, l'encouragement d'une agriculture productive, est respecté par les deux méthodes. Il faut s'attendre à ce qu'au cours des années, des déplacements de production se produisent : la production laitière augmentera dans les régions où le lait peut être produit avec des frais relativement bas et où la concurrence des cultures des champs est peu importante (donc, dans les régions avec beaucoup de précipitations). Par contre, elle reculera dans les régions où la concurrence de la culture céréalière est grande. De tels déplacements sont désirables au point de vue économique. La production agricole s'orientera d'après les avantages comparés des différentes cultures, ce qui fera abaisser le niveau général des coûts de production.

De tels ajustements se feront, selon toute probabilité, plus rapidement si la méthode (b) est appliquée. Dans cette méthode, les contingents sont transmissibles et ont une valeur marchande. Les producteurs peuvent vendre leurs contingents, ce qui fera que l'abandon de contingents est accéléré par des motifs de gain. La méthode (a), par contre, ne présente aucun encouragement semblable. Les producteurs quittant l'agriculture, ou l'économie laitière, ne reçoivent nulle contre-partie pour leurs contingents.

d) Du point de vue des producteurs, la méthode (b) — et en particulier la proposition de la «National Milk Producers Federation» — est préférable étant donné sa grande souplesse.

D'importantes fluctuations de production peuvent se produire d'une région à l'autre. Un producteur qui, au cours d'une certaine année n'arrive qu'à fournir une quantité inférieure à son contingent (par exemple à la suite de mauvaises récoltes de fourrages), pourra «affirmer» une partie de son contingent en vendant quelques coupons.

e) Il est important que chaque producteur connaisse, déjà au début de la période de production, l'ampleur de son contingent. Les producteurs de lait ne peuvent établir les plans de production qu'au moment où ils connaissent les quantités qu'ils peuvent livrer au prix garanti. Et il est extrêmement important que des plans soient faits. La planification de la production est un moyen important pour réduire les coûts de production. Chaque agriculteur doit prendre, au début de la période de production, les décisions suivantes : quelle doit être la superficie fourragère, quelles quantités de foin et regain, de betteraves fourragères, de pommes de terre, d'ensilage sont nécessaires pour l'alimentation du bétail en hiver, combien de veaux faut-il élever, etc. Dans la «Lex Piot», on avait choisi l'année en cours comme période de référence. Les contingents individuels ne pouvaient être calculés et communiqués aux pro-

ducteurs qu'à la fin de la période de production. Par conséquent, les producteurs restaient dans l'incertitude quant à l'étendue de leurs contingents pendant toute la période de production.

Dans les méthodes (a) et (b), par contre, les contingents sont communiqués aux agriculteurs *avant* la période de production.

B. Problèmes d'exécution

a) Lors de l'introduction du contingentement des livraisons de lait, on doit calculer, pour chaque exploitation, le contingent de base (répartition initiale). Comme il l'a déjà été mentionné, le procédé qui nous paraît être le plus opportun, consiste en ce que l'on se réfère aux livraisons effectuées dans une période de production antérieure. Cette répartition initiale se fait une seule fois et peut être exécutée, par exemple, par des commissions locales se composant de deux représentants de la société de laiterie locale, et d'un représentant de l'Office pour la culture des champs, c'est-à-dire de la commune. Les bases nécessaires à la répartition, c'est-à-dire les informations concernant les livraisons des exploitations dans la période de référence, sont à leur disposition.

b) Au début de chaque année, un office central doit calculer la quantité de base, c'est-à-dire la production totale de lait commercial qui peut être écoulée sans que des ressources générales de la Confédération soient mises à disposition. Nous avons déjà parlé des difficultés inhérentes à un tel calcul (voir p. 77).

c) Tandis que dans la méthode (b), la détermination des contingents individuels se fait une seule fois, les calculs doivent être refaits, chaque année de nouveau, si la méthode (a) est choisie. En appliquant cette dernière méthode, les calculs deviennent relativement compliqués si l'on renonce à transformer immédiatement les livraisons excédentaires en un supplément de contingent.

Dans la méthode (b), la détermination annuelle des quantités de lait pouvant être livrées au prix garanti est simple : Dans la proposition Cochrane, il suffit que les producteurs annoncent à leur société de laiterie, au début de chaque année, les quantités de lait pour lesquelles ils demandent que le prix garanti soit payé (contingent initial, plus, ou moins, les achats, ou les ventes, de contingents). Il va de soi qu'ils doivent prouver leur prétention en présentant les certificats de contingent. Pour la proposition de la «National Milk Producers Federation», nous pouvons concevoir un procédé analogue. Au début de chaque année, les producteurs doivent informer leur société de laiterie du volume de leur contingent. Les sociétés leur distribueront ensuite les coupons auxquels ils ont droit selon leurs certificats.

d) La question se pose de savoir quand, et de quelle manière, il faut boucler les comptes laitiers individuels. Pouvons-nous les balancer *mensuellement* (comme cela se fait actuellement en Suisse), ou devons-nous nous contenter d'un règlement unique en fin d'année ? Nous pouvons les balancer mensuellement, si nous arrivons à déterminer mensuellement, pour chaque

exploitation particulière, la quantité de lait qui doit être payée au prix garanti, respectivement au prix du marché mondial.

Si nous adoptons la réglementation proposée par la «National Milk Producers Federation», les comptes peuvent être réglés mensuellement. A la fin de chaque mois, les producteurs de lait envoient à leur société de laiterie les coupons pour les livraisons effectuées durant le mois. Les sociétés comparent ensuite le nombre de coupons reçus avec le nombre de quintaux livrés par chaque producteur et procèdent au calcul de la somme à payer à chaque fournisseur. Une telle réglementation est très souple : un producteur est libre de livrer beaucoup de lait dans certains mois, et peu dans d'autres mois ; il est libre de couvrir ses livraisons entièrement par des coupons, ou d'envoyer à sa société moins de coupons qu'il n'a livré de lait (et de ne réaliser que le prix bas pour les quantités excédentaires) ; il peut acheter les coupons qui lui manquent, ou vendre un surplus de coupons.

En révisant périodiquement les contingents, ou en se décidant pour la réglementation proposée par Cochrane, une balance de compte mensuelle ne sera plus possible. Les contingents individuels sont des contingents annuels et non pas mensuels. Une division de chaque contingent individuel en douze contingents mensuels égaux ne nous paraît pas être la méthode à recommander. Une telle subdivision ne tient pas suffisamment compte des conditions propres à chaque exploitation (l'approvisionnement en fourrages, les conditions de vêlement, etc., diffèrent de mois en mois, et d'une exploitation à l'autre). Alors, la réglementation suivante pourrait être introduite : les sociétés de laiterie compareraient, à la fin de chaque mois, les livraisons de leurs fournisseurs avec leurs contingents respectifs. Tant qu'un fournisseur n'aurait pas rempli son contingent (annuel), il réaliserait, lors du règlement mensuel, le prix garanti sur toutes ses livraisons mensuelles. Mais aussitôt son contingent rempli, il ne recevrait plus que le prix bas sur les livraisons excédentaires. Cela aurait pour conséquence que dans les premiers mois de l'année, les exploitations en expansion pourraient comptabiliser d'importantes recettes ; le dernier mois de l'année (ou les derniers mois), par contre, elles devraient se contenter de recettes relativement modestes. Pour empêcher que seules les quantités produites à la fin de l'année soient chargées de la déduction de prix, on pourrait envisager la variante suivante : lors des règlements mensuels, le prix garanti serait accordé sur n'importe quelle quantité de lait livrée. Cependant, les sociétés de laiterie ne verseraient pas le prix garanti entier, elles retiendraient un montant uniforme par kilo de lait livré. A la fin de l'année, on procéderait aux règlements de compte finaux : les montants perçus en trop seraient remboursés aux producteurs, les montants manquants devraient être versés directement aux sociétés de laiterie.

e) *Conclusions* : La grande souplesse et les frais d'exécution relativement faibles constituent les caractères séduisants de la proposition de la «National Milk Producers Federation». En outre, on peut s'attendre à ce que la production laitière soit plus rigoureusement restreinte par une telle réglementation que lorsque les contingents individuels sont révisés périodiquement. Nous basant sur ces considérations, nous recommandons l'application d'une

méthode analogue à celle qui a été proposée par la Fédération des producteurs de lait américains.

Ces exposés relatifs au contingentement des livraisons de lait ne représentent que les bases d'une réglementation possible. On pourrait ajouter, aux méthodes mentionnées ci-dessus, encore plusieurs conditions secondaires. Par exemple, on pourrait exclure de la réglementation les exploitations situées dans les régions de montagnes ; on pourrait aussi attribuer à chaque exploitation une quantité de lait fixe (par exemple 80 q.) qui ne serait pas soumise au contingentement. Mais il faut se rendre compte que l'introduction de telles conditions de politique sociale crée des difficultés supplémentaires d'exécution qui ne doivent pas être imputées au contrôle de production.

II. Contingentement des troupeaux laitiers

Au lieu de continger les livraisons de lait, nous pouvons agir sur le troupeau laitier de chaque exploitation. Un contingent de vaches est attribué à chaque producteur de lait (troupeau laitier de base). Si les contingents ne sont pas strictement observés, une déduction de prix est opérée sur les livraisons de lait.

Les difficultés d'exécution d'un tel procédé sont grandes. En premier lieu, il faut calculer de combien de têtes le troupeau national doit être réduit (pour qu'un recul de x % de la production laitière totale se produise). Ce calcul est relativement simple. Deuxièmement, il faut déterminer le troupeau de base de chaque exploitation. C'est avant tout ce travail qui soulève de grands problèmes.

1. Détermination du troupeau laitier national optimum

Si, pour faire balancer la production et la demande de lait, nous devons amputer la production laitière de 1 million de quintaux, et si le rendement moyen de lait commercial d'une vache¹⁸ est de 25 q. par an, il faut, par conséquent, abaisser l'effectif des vaches de 40.000 bêtes.

Mais, en faisant un tel calcul, nous devons nous rendre compte que

- les paysans abattront, avant tout, les vaches d'un rendement laitier insuffisant ; ils garderont celles qui ont un rendement se trouvant au-dessus de la moyenne ;
- les paysans vont restreindre l'utilisation du lait entier dans leur exploitation.

¹⁸) Rendement moyen de lait commercial d'une vache
production totale de lait commercial

nombre total de vaches

En agissant ainsi, ils cherchent à compenser le recul des livraisons (et la perte de recettes) provenant de la limitation de leur troupeau.

En considérant ces réactions probables, nous concluons qu'il faut réduire le troupeau national de plus de 40.000 bêtes — (pour faire reculer la production de lait commercial d'un million de q.). Mais comme nous ne savons pas exactement dans quelle mesure les agriculteurs vont réagir, nous ne pouvons déterminer qu'approximativement l'effectif optimum.

2. Fixation des troupeaux de base individuels

Le calcul des contingents individuels pose de grands problèmes. Comme les conditions propres à chaque exploitation diffèrent d'exploitation en exploitation et d'une région à l'autre, il est très douteux que les bases nécessaires à la fixation des contingents individuels soient disponibles. En tout cas, il n'est pas possible de calculer les contingents d'après le nombre de vaches que chaque exploitation a tenu dans une période située dans le passé ; les informations nécessaires et dignes de confiance n'existent que dans très peu de cas ¹⁹.

Au lieu de se référer aux troupeaux d'une période de référence, on pourrait passer par les livraisons de lait dans cette période. Si, par exemple, une exploitation a livré, pendant les années 1959/61, 750 q. de lait, en moyenne, aux centres collecteurs, on va supposer que cette quantité avait été produite par 30 vaches produisant chacune 25 q. de lait commercial. Si la production totale de lait commercial doit être réduite de 6,7 % (par rapport à la production dans la période de référence), notre exploitation (comme toutes les autres exploitations) devra amputer ses livraisons de 6,7 %, c'est-à-dire de 50 q., ce qui correspond exactement au rendement de 2 vaches. Par conséquent, un contingent de 28 vaches sera adjugé à l'exploitation (30 vaches moins 2).

Donc, au lieu de contingenter directement les livraisons de lait, on emprunte la voie détournée passant par les troupeaux laitiers. Mais, il faut l'avouer, une telle réglementation ne présente aucun avantage par rapport au contingentement des livraisons. Si nous devons quand même déterminer les livraisons de chaque exploitation dans une période de référence, pourquoi alors ne pas choisir le chemin direct du contingentement des livraisons, pourquoi emprunter la voie détournée passant par les troupeaux laitiers ? En outre, il faut se rendre compte que la réduction des livraisons d'un pourcentage déterminé ne correspondra pas toujours à la production annuelle d'une vache. Il faudra alors arrondir la réduction pour qu'elle corresponde au rendement annuel d'un animal, ce qui entraînera de grandes injustices.

19) A ce sujet, voir par exemple : Message concernant l'AEL 1959, p. 301. H. Marbach : Vorschläge zu einer wirklichkeitsentsprechenden Umschreibung und Erfassung der Bahnhofbauern. Ein Beitrag zur Lex Piot, dans : Die Grüne, no. 8, 1960, pp. 240—250.

3. Discussion de la méthode

a) Pour pouvoir examiner si les contingents ont été observés, il faut confronter le troupeau de base de chaque exploitation avec son troupeau effectif. A côté des difficultés qui surgissent lors de la fixation des troupeaux de base, le contrôle et la surveillance des troupeaux effectifs représentent un autre problème délicat. Il faut se rendre compte qu'un très petit nombre d'exploitations ont, pendant toute l'année, un troupeau de même importance. Dans certains mois, le troupeau compte plus de vaches, dans d'autres moins. Ainsi se pose la question de savoir comment peut être évalué le troupeau annuel effectif d'une exploitation. Une solution consisterait en ce que l'on évalue, à la fin de chaque *mois*, le troupeau effectif. A la fin de l'année, les états mensuels seraient additionnés et divisés par 12 ; on obtiendrait ainsi un état moyen que l'on pourrait confronter avec le troupeau de base. Mais une telle réglementation entraîne de gros frais administratifs ; en outre, la visite mensuelle des étables par un inspecteur public rencontrerait une forte opposition dans les milieux paysans.

b) Lorsque le contingentement est projeté pour une durée de quelques années, il faut s'attendre à ce que — malgré la limitation des troupeaux — la production laitière ne diminue pas véritablement. Tout paysan cherchera à forcer le rendement laitier de ses vaches pour rattraper le recul des livraisons (et des recettes) provenant de l'amputation du troupeau laitier. Il est probable que par une meilleure sélection des animaux et par l'affouragement individuel du bétail, ils parviendront à augmenter considérablement les rendements. Par conséquent, le but direct du contingentement — la limitation de la production laitière — ne serait pas réalisé. Pour restreindre la production d'une manière efficace, il faudrait déjà amputer périodiquement les contingents, c'est-à-dire les troupeaux de base.

Du point de vue de l'abaissement des coûts de production, un tel développement est certainement réjouissant ; mais, d'autre part, il entraîne des frais d'exécution supplémentaires.

c) Un autre désavantage — inhérent aussi aux autres genres de contingentements quoique dans une plus petite mesure — consiste en ce que l'effectif du troupeau laitier national, aujourd'hui trop élevé, ne peut pas être réduit, d'une année à l'autre, à l'état normal. Ce faisant, on provoquerait une baisse de prix catastrophique sur le marché du bétail de boucherie. Cette méthode de contingentement a donc besoin d'un temps d'introduction de plusieurs années.

En résumé, il faut dire que l'introduction d'une réglementation contingentant le troupeau laitier de chaque exploitation entraînera beaucoup d'inconvénients. Une commission américaine d'experts arrive au même résultat : «The most serious immediate administrative problems would arise in setting individual culling quotas or cow number allotments, especially as between dairymen in the same community, who have different sized herds or who have followed different policies with regard to replacement or herd expansion.» Et : «In any case, in view of the probable low effectiveness of the

program in controlling milk production for more than one year it seems likely that its costs would be excessive relative to its accomplishment»²⁰.

III. Contingentement des achats de denrées fourragères

La base de l'affouragement est formée par les denrées fourragères de l'exploitation qui ne peuvent être utilisées que par le bétail (fourrages verts et secs, détritiques). En plus de leurs fourrages de base, nombre d'exploitations achètent des aliments concentrés. Ceux-ci sont employés à deux fins :

- ils sont donnés au bétail durant les mois d'hiver, en tant que *fourrage complétant les fourrages de base*. Le foin, les ensilages, les betteraves, etc. ne peuvent satisfaire les besoins en matières nutritives (particulièrement les besoins en albumine assimilable) d'une vache ayant un rendement élevé. Si ce manque n'est pas compensé par des aliments concentrés (contenant de l'albumine), le rendement laitier de la vache va reculer. L'affouragement de concentrés, en tant que fourrage complémentaire, est donc désirable. En ce faisant, on réussit, en général, à abaisser les frais unitaires de production du lait.
- mais ils sont donnés aussi comme *fourrage de base* dans bien des exploitations. De petites fermes, inclinées à la production intensive à la suite d'effectifs trop élevés de main-d'œuvre, peuvent, grâce à l'achat de fourrages concentrés, tenir de grands troupeaux de bétail. De cette manière, les petites fermes exploitent une plus grande surface fourragère que celle dont elles disposent effectivement. Elles ajoutent à leur domaine une portion des immenses champs de l'Amérique du Nord.

L'achat de fourrages concentrés indigènes (céréales fourragères indigènes, sous-produits de matières premières alimentaires indigènes) reste en principe incontesté. L'échange de fourrages entre les exploitations agricoles est désirable ; ainsi s'établit une division du travail entre les petites et les grandes exploitations, entre les régions présentant beaucoup de précipitations et celles n'en ayant que peu, entre les fermes alpestres et celles situées en plaine, etc.

Par contre, les achats de fourrages concentrés étrangers soulèvent de fortes critiques²¹. Les importations sont très élevées : en 1960/61, 7.493.000 q.²² (soit 72 % des fourrages concentrés disponibles), furent importés en Suisse, ce qui équivaut à une acquisition de 250.000 ha. de sol étranger²³. Mais, il faut se rendre compte que seule une petite partie de ces quantités importées est donnée au bétail laitier. La plus grande partie est affouragée

20) A Study of Alternative Methods for Controlling Farm Milk Production . . . , pp. 29—30.

21) Les importations de fourrages verts et secs sont insignifiantes. Dans les considérations suivantes nous allons les ignorer.

22) Statistiques et évaluations (ci-inclus les sous-produits de matières premières alimentaires étrangères transformées en Suisse).

23) En supposant un rendement moyen par hectare de 30 q.

aux porcs et à la volaille. On estime que moins de 4 % des besoins en substances alimentaires du troupeau laitier suisse sont couverts au moyen de fourrages concentrés importés²⁴. Cependant, ces quantités font augmenter la production laitière de plus de 4 %, car elles sont données aux vaches (du moins en partie) en tant que fourrage complémentaire, en vue de forcer le rendement laitier des animaux.

La proposition a été faite de *contingenter* les importations d'aliments concentrés au lieu de les charger par un supplément de prix (comme cela se fait actuellement en Suisse). Les uns parlent en faveur du contingentement global à la frontière, les autres réclament le contingentement individuel des achats de concentrés.

L'introduction de telles réglementations pose diverses questions :

- l'affouragement rationnel n'en souffrira-t-il pas ? Les paysans, pour pouvoir garder un troupeau laitier numériquement grand, ne renonceront-ils pas entièrement à donner aux vaches d'un rendement laitier élevé, un affouragement de concentrés (affouragement complémentaire) ?
- la culture des céréales fourragères sera-t-elle étendue et, par cela, les surfaces fourragères et les effectifs des troupeaux laitiers réduits ?
- le rationnement des importations ne fera-t-il pas monter fortement les prix des aliments concentrés ? Un tel développement ne fera-t-il pas augmenter les frais de production du lait et de la viande ?
- de quelle façon seront financées les primes de culture, l'utilisation du colza, la vente du bétail, etc. si, à la suite de plus petites importations de fourrages, les ressources provenant des suppléments de prix s'amenuisent ?²⁵

Il est très difficile de répondre à toutes ces questions. Les réponses dépendent en grande partie du maniement du contingentement. S'il est appliqué de façon prohibitive, les effets secondaires nuisibles seront importants. Mais si les importations ne sont pas complètement arrêtées, le danger est beaucoup plus petit de voir se produire des effets secondaires.

Dans les exposées suivants, nous traiterons plus à fond les problèmes relatifs au contingentement global des importations et au contingentement individuel des achats de concentrés.

1. Contingentement global des importations de matières fourragères

Si la demande de fourrages concentrés est importante et si le contingent global à la frontière est petit, il est probable que les prix des fourrages vont augmenter dans le pays, malgré l'extension de la culture des céréales fourragères. Ainsi, le contingentement agit comme les suppléments de prix, avec la différence pourtant qu'en cas de suppléments de prix les recettes sont au

24) Message concernant l'AEL 1959, p. 300.

25) Selon les articles 20, 24 et 25 de la loi sur l'agriculture, ces subventions doivent être financées par les recettes provenant des suppléments de prix.

bénéfice de la Confédération (qui les dépense de nouveau sous forme de primes de culture, subventions pour la culture du colza, etc.), tandis qu'en cas de contingentement global, c'est le commerce des fourrages qui bénéficie du renchérissement (marges commerciales excessives). «Wird das Angebot durch niedrige Einfuhrkontingente künstlich verkleinert, so steigt als Folge der Warenverknappung das Risiko überhöhter Handelsmargen. Es ist deshalb nicht möglich, die Einfuhrmengen beliebig tief zu halten, und es ist jedenfalls eher zu verantworten, einen regulierenden Einfluss auf die Preise durch staatliche Abschöpfungen auszuüben als mit Hilfe übersetzter Handelsmargen»²⁶.

2. Contingentement individuel des achats de fourrages concentrés²⁷

Le contingentement des achats de concentrés doit comprendre l'ensemble des achats d'une exploitation (achats pour le bétail, les chevaux, les porcs, la volaille). L'unique contingentement des acquisitions d'aliments concentrés destinés au troupeau laitier ne ferait pas reculer la production laitière ; les agriculteurs feraient semblant d'acheter les fourrages pour l'engraissement des porcs (pour la volaille), mais, en secret, les donneraient aux vaches.

La fixation des contingents individuels (c'est-à-dire de la quantité de concentrés que chaque producteur de lait est permis d'acheter) crée de grandes difficultés. Comme pour le contingentement des livraisons de lait, nous avons à notre disposition divers procédés de répartition. Les uns sont aisément exécutables, mais suscitent des injustices et des rigueurs ; les autres sont plus nuancés, mais leur exécution pose des problèmes presque insolubles.

La proposition a été faite par la Fédération des coopératives Migros, de grever les fourrages importés de suppléments de prix relativement élevés qui seraient, en principe, rétrocedés aux utilisateurs. Chaque producteur agricole, chaque engraisseur de porcs, chaque détenteur de parcs avicoles aurait droit au remboursement, en un versement unique, de la somme perçue en trop annuellement, et ceci, compte tenu d'un affouragement rationnel et d'un cheptel adapté aux possibilités fourragères du domaine. Le producteur agricole recevrait ce versement *en fonction de la superficie de son domaine* (avec différenciation pour les régions des plaines et les régions de montagne) et pour toutes les branches de son exploitation (bovine, porcine, de la volaille). Pour les engraisseurs de porcs et les éleveurs de volaille est prévue une méthode de rétrocession spéciale²⁸.

26) A. Brugger : Produktions- und Strukturlenkung in der Viehwirtschaft, dans : Schweizerische Landwirtschaftliche Monatshefte, no. 3 (März), 1962, p. 110.

27) Le contingentement doit comprendre tous les achats de fourrages concentrés, et non pas uniquement les achats de fourrages importés. Une réglementation se portant uniquement sur les fourrages importés ne nous paraît pas exécutable ; un appareil administratif démesuré devrait être établi pour distinguer les fourrages étrangers des fourrages indigènes.

L'avantage de ce procédé réside en son application simple et sa grande souplesse. Si la production laitière augmente fortement et si les dépenses pour la mise en valeur de la production s'accroissent, on pourra renoncer, en tout ou en partie, à la rétrocession des suppléments de prix et employer ces sommes pour couvrir les pertes. Dans le cas (hypothétique) d'une pénurie sur le marché du lait, les suppléments pourront être réduits afin de faciliter les importations de fourrages et de stimuler la production laitière.

Mais les inconvénients de ce procédé sont grands. Est-il juste de rétrocéder les suppléments uniquement en fonction des superficies des domaines ? Une telle rétrocession par hectare qui ne prend pas en considération les conditions propres à chaque exploitation, est-elle opportune ? On peut très bien se représenter le cas d'une exploitation, orientée vers la culture des champs et bénéficiant d'une garantie de prix et de placement pour tous ses produits, qui reçoive un montant rétrocédé bien qu'elle n'ait fait aucun achat de forrages. Un tel procédé de restitution est trop simple et ne tient pas assez compte des conditions propres à chaque exploitation. Il renferme, par là, des injustices ²⁹.

L'autre extrême, la détermination, pour chaque exploitation séparément, de la consommation normale de fourrages concentrés (en fonction du nombre de vaches, chevaux, porcs, volaille) exigerait un travail immense. De plus, d'autres problèmes se posent : En déterminant la consommation normale de fourrages concentrés, ne faudrait-il pas prendre en considération les fluctuations annuelles de la production de fourrages de base (afin de permettre aux exploitations de compenser de mauvaises récoltes par des achats supplémentaires de concentrés) ? Comment peut-on contrôler les achats de concentrés que chaque producteur effectue ?

En outre, le danger persiste que, malgré la distribution de contingents d'achat, la production laitière ne baisse pas effectivement : Certains fourrages concentrés, tels que les céréales, les produits de la meunerie, les tourteaux, etc., peuvent être donnés au gros bétail aussi bien qu'aux porcs et à la volaille. Il est alors probable que certaines exploitations trouveront plus avantageux d'affourrager les vaches par les aliments concentrés reçus pour l'engraissement des porcs. Donc, la production laitière est poussée, au détriment de l'engraissement des porcs.

Puisque la part des fourrages concentrés importés (par rapport à l'ensemble des matières affourragées) est plus importante dans l'engraissement des porcs et de la volaille que dans le secteur laitier, le contingentement exercera une plus grande influence sur la production de viande de porc, de volaille et d'œufs que sur la production de lait.

28) Fédération des coopératives Migros : Programme agricole, Zurich 1958/59, pp. 99—105.

29) Voir par exemple : H. Marbach : *Vorschläge...*, pp. 234—240. Message concernant la modification de l'arrêté fédéral sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier, du 1^{er} décembre 1961, page 1146.

«Un tel système exigerait que l'on établisse pour chaque détenteur de bestiaux, en vue du calcul des suppléments de prix à rembourser, ce que devrait être sa production animale, étant donné la surface de labours qu'on peut équitablement exiger de lui et la grandeur de l'exploitation. Une telle intervention entraînant nécessairement de grandes difficultés d'ordre administratif, commercial et juridique, nous sommes d'avis qu'il faut y renoncer autant que possible en une période d'approvisionnement normal»³⁰.

3. Discussion des méthodes

Le contingentement global des importations de fourrages concentrés, ou l'attribution d'une certaine quantité de concentrés à chaque exploitation, ne nous paraît pas être la bonne voie pour limiter efficacement la production laitière.

En appliquant la première méthode, les commerçants de fourrages bénéficieraient du renchérissement des denrées fourragères au détriment de la Confédération et de l'agriculture. Les agriculteurs devraient payer de plus hauts prix pour les concentrés, mais ne recevraient, en contre-partie, plus de subventions sous forme de primes de culture, contributions pour la mise en valeur des récoltes de colza, etc. (subventions qui ont été financées, jusqu'ici, par les suppléments de prix).

Le contingentement des achats, par contre, est trop compliqué quant à l'exécution. Pour pouvoir enregistrer et contrôler les achats de fourrages concentrés que chaque exploitation effectue, il faut que le commerce de fourrages collabore ; par cela de nouvelles possibilités de tourner la loi sont créées.

La politique pratiquée aujourd'hui — c'est-à-dire la perception de suppléments de prix sur les importations de fourrages —, nous semble être le seul moyen acceptable pour freiner l'afflux de fourrages étrangers bon marché.

Il faut l'avouer, les suppléments de prix provoquent une certaine augmentation des frais de production. Mais le renchérissement est minime si le fourrage concentré est employé exclusivement comme *fourrage complémentaire*. Howald a calculé, en 1958, que le renchérissement provenant des suppléments ne dépassait pas 0,3 centimes, en moyenne, par kilo de lait³¹.

Par contre, les suppléments de prix influencent plus fortement les coûts de production si le fourrage importé est utilisé comme *fourrage de base*. En supposant un prix de frs. 15.— par quintal de foin récolté sur le domaine, l'unité amidon se monte à environ 43 centimes. Mais si l'unité amidon est acheté, sous forme de fourrages concentrés, l'agriculteur doit payer 80 à

30) Second rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'agriculture suisse . . . , page 300.

31) Cit. d'après Abteilung für Landwirtschaft : Lenkung der tierischen Produktion in der Landwirtschaft, Exposé zuhanden des Arbeitsausschusses für Fragen der Kostensenkung und der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, vom 5. Mai 1958, p. 13.

85 centimes (d'où environ 13 centimes sont dus aux suppléments de prix)³². Ainsi, par cette lourde charge, les producteurs sont contraints à couvrir, par des fourrages récoltés sur leurs propres domaines, les besoins en matières alimentaires de leur bétail. L'achat de concentrés n'est rentable que pour les usages complémentaires, et, en particulier, pour couvrir les besoins en certaines matières nutritives (protéine) qu'ont les vaches au rendement laitier élevé.

32) A. Brugger : Produktionslenkung und Strukturlenkung . . . , p. 108.

Résumé final

Dans nombre de pays d'Europe occidentale, en Amérique du Nord et en Océanie, la production laitière s'accroît à un rythme inquiétant. La demande indigène de lait et de produits laitiers de ces pays est couverte depuis longtemps. Pour écouler leurs produits laitiers, les gouvernements recourent au dumping, c'est-à-dire qu'ils exportent les produits (et avant tout le beurre) à des prix au-dessous des prix de revient. Des chutes de prix massives sur le marché mondial et des pertes de mise en valeur croissantes en sont les conséquences. Il est compréhensible que des voix s'élèvent contre les politiques agraires permettant (et même provoquant) un tel développement. On argumente que si l'on accorde aux producteurs de lait une garantie du prix, il faut nécessairement limiter cette garantie à une quantité déterminée, sinon les producteurs seraient incités, par le prix élevé, à étendre la production.

On demande donc que des contrôles de production soient introduits. Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Suisse, et même dans la CEE, on a créé des commissions d'experts ayant pour tâche d'étudier les problèmes relatifs au contrôle de la production laitière.

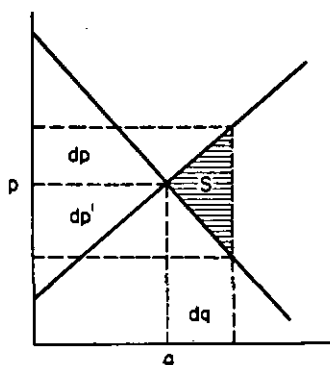
Les problèmes que soulève un tel contrôle sont très complexes. Les commissions se contentent en général d'une étude approfondie des questions administratives. Mais il va de soi que pour l'économiste une telle manière de voir les problèmes est insuffisante. La possibilité d'exécution d'un programme n'est qu'un aspect à étudier. D'une importance primordiale est la détermination de la rentabilité économique du contrôle de production. Il faut, avant tout, analyser si, en contrôlant la production laitière, on arrive à élever le produit social d'un pays. Ou, en d'autres termes, il faut étudier si une politique agricole se basant sur le contrôle de production coûte à la nation moins cher que la politique actuellement en vigueur.

Il est évident qu'une comparaison des coûts sociaux de deux moyens de politique agricole est extrêmement difficile à faire. On ne peut y arriver que par le modèle. Nous avons essayé, dans la deuxième partie du présent travail, de faire une telle comparaison. A l'aide de différentes hypothèses nous sommes parvenus au résultat que la solution dépend, en dernier lieu, des élasticités de la demande et de l'offre de lait. Si l'élasticité de la demande est plus petite (en valeur absolue) que celle de l'offre, les coûts sociaux du contrôle de production seront plus petits que ceux de la garantie illimitée du prix et du placement. Nous nous doutons que le coefficient d'élasticité de la demande soit plus grand que celui de l'offre, donc, que le contrôle de production soit, selon le modèle, le moyen le plus cher.

Dans la troisième partie, nous avons étudié les différentes méthodes qui peuvent entrer en ligne de compte pour contrôler la production laitière. La méthode qui répond le mieux aux exigences (souplesse, simplicité quant à l'exécution, etc.) est le contingentement des livraisons de lait moyennant des contingents transmissibles.

ANNEXES

A. La formule pour calculer les frais économiques de la garantie de prix illimitée a été déduite comme suit :



La surface du triangle (S) peut être calculée avec la formule de triangle :

$$(1) \quad S = \frac{1}{2} dq (dp + dp')$$

Si (r) représente le pourcentage d'augmentation du prix de soutien (par rapport au prix d'équilibre), on a alors

$$(2) \quad dp = pr ;$$

l'accroissement de la production au prix de garantie peut être calculé à l'aide de la formule d'élasticité de l'offre

$$(3) \quad \frac{dq}{dp} \cdot \frac{p}{q} \approx \varepsilon ;$$

S : coûts sociaux.

p : prix d'équilibre (se formant en libre concurrence).

q : quantités offertes et demandées au prix d'équilibre.

ε : valeur absolue de l'élasticité prix de la demande.

η : valeur absolue de l'élasticité prix de l'offre.

r : pourcentage d'augmentation du prix à la production (par rapport au prix d'équilibre).

En plaçant (2) dans (3), on obtient

$$(4) \quad dq = rq ;$$

l'abaissement du prix à la consommation (dp') peut être calculé en employant la formule d'élasticité de la demande (abstraction faite du signe négatif)

$$(5) \quad \frac{dq}{dp} \cdot \frac{p}{q} \approx \eta;$$

en plaçant (4) dans (5), on obtient

$$(6) \quad dp' \approx \frac{r \varepsilon p}{\eta};$$

en plaçant les équations (2), (4) et (6) dans l'équation (1), on obtient la surface du triangle (S), c'est-à-dire les frais économiques provoqués par l'élévation du prix à la production de (r) pour-cent.

$$(S) \quad \frac{1}{2} pqr^2 \varepsilon \left(1 + \frac{\varepsilon}{\eta}\right)$$

B. Estimation du prix du marché mondial du lait suisse :

Données :

- prix réalisé pour fromage d'Emmental 1^{er} choix : 480.— frs./q. ¹
- prix réalisé pour fromage d'Emmental 2^e choix : 300.— frs./q. ²
- marges de fabrication, frais USF : 160.— frs./q. ³
- prix beurre de fromagerie, prix garanti : 8.20 frs./kg. ⁴
- 1.220 kg. lait = 100 kg. fromage + 12 kg. beurre ⁵
- 100 kg. fromage = 90 kg. fromage 1^{er} choix + 10 kg. fromage 2^e choix ²

Calculs :

1.220 kg. lait = 90 kg. fromage 1^{er} choix + 10 kg. fromage 2^e choix + 12 kg. beurre ou
 1.220 kg. lait = frs. 288.— ⁶ + frs. 14.— ⁷ + frs. 98.— = frs. 400.—.

$$1 \text{ kg lait} = \text{frs. } 0.33$$

1) Tarif de l'USF du 30 juin 1961 (prix le plus bas/franco frontière suisse).
 2) Estimations.
 3) Estimation basée sur l'analyse du prix du revient de 100 kg. de fromage exporté (dans : Fédération des coopératives Migros : Programme agricole..., pp. 81—85).
 4) Statistiques et évaluations.
 5) Howald/Laur : Economie rurale, Lausanne 1962, p. 271.
 6) 90 % de (frs. 480.— moins frs. 160.—).
 7) 10 % de (frs. 300.— moins frs. 160.—).