



**HAL**  
open science

## Le marché laitier et les caractères originaux de son organisation.

Albert Chanier

► **To cite this version:**

Albert Chanier. Le marché laitier et les caractères originaux de son organisation.. Droit. Université de Paris; Faculté de Droit, 1955. Français. NNT: . tel-02126246

**HAL Id: tel-02126246**

**<https://theses.hal.science/tel-02126246>**

Submitted on 29 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

**Thèse Université de Paris,  
Faculté de Droit**

***Le marché laitier et les caractères  
originaux de son organisation.***

**Albert Chanier**

**19 janvier 1955,**

**F° 153, N° 763.**

**Président du jury : Pierre Fromont**



La thèse peut être référencée de deux façons différentes :

- Chanier Albert (1955). *Le marché laitier et les caractères originaux de son organisation*. Université de Paris, Faculté de Droit. (aujourd'hui Université Paris-Cujas, Faculté de Droit et Sciences Economiques).  
Notice : <http://www.worldcat.org/oclc/492173639> ou <http://www.sudoc.fr/084382732>
- Chanier, Albert (1955). *L'organisation du marché laitier*. Paris: FNPL.  
Ebook : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo.31924013773399> ;  
Notice : <http://www.worldcat.org/oclc/21695700>

Après vérification auprès des différentes bibliothèques concernées en France et aux Etats-Unis, les contenus de ces deux ouvrages sont identiques à la pagination près (pages blanches en plus) et aux mois de publication près en 1955. Le contenu numérisé ici est celui de HathiTrust (dont la référence n'est pas tout à fait exacte -légère erreur de titre -), expurgé de nombre de pages blanches.

Le document de thèse, récupéré auprès de HathiTrust, a été archivé dans les années 50 par le *New York State Colleges of Agriculture and Home Economics* de *Cornell University*, puis numérisé en mai 2009 par Google, qui a donné la version électronique à la bibliothèque en ligne HathiTrust, bibliothèque qui la diffuse aujourd'hui sous la licence *Creative Commons, version Attribution, CC-BY*



612

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU LAIT

par Albert CHANIER

-:-:-

MARS 1955

Les Organisations Nationales Laitières ne donnent aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cet ouvrage; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



## S O M M A I R E

- INTRODUCTION .....	I-I à I-4
- <u>LES PAYS EXPORTATEURS :</u>	
PAYS-BAS .....	I à 26
AUSTRALIE .....	A-I à A-26
DANEMARK .....	D-I à D-15
- <u>LES PAYS IMPORTATEURS :</u>	
BELGIQUE .....	B-I à B-29
- <u>LES PAYS IMPORTATEURS ET EXPORTATEURS :</u>	
SUISSE .....	S-I à S-50
- <u>LES PAYS PEU LIES AU COMMERCE INTERNATIONAL :</u>	
ETATS-UNIS .....	E-I à E-44
- <u>PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION</u> <u>DU MARCHE LAITIER</u> .....	P-I à P-19
- BIBLIOGRAPHIE .....	

-:-:-:-





INTRODUCTION
--------------

Parmi les produits agricoles des pays tempérés, le lait occupe une situation de choix. Il constitue pour les enfants un aliment de première nécessité, difficilement remplaçable. Pour les adultes et les vieillards sa place dans l'alimentation varie en fonction des habitudes alimentaires, mais très souvent elle est importante.

Avant la concentration de la population dans les villes, l'approvisionnement du consommateur se faisait tout naturellement par transaction directe entre le producteur et le consommateur ou tout au plus avec un intermédiaire. L'augmentation de la population urbaine éloigna progressivement le consommateur des sources d'approvisionnement de ce produit hautement périssable.

Si le développement de la technique et des transports permit d'assurer dans de nouvelles conditions la couverture des besoins du consommateur, tout au moins dans la plupart des pays producteurs de lait, économiquement l'allongement du circuit producteur-consommateur posait de nouveaux problèmes. L'apparition de frais de transport, le recours à des moyens de conservation, le concours de nouveaux éléments commerciaux se traduisirent par une augmentation de prix au niveau du consommateur. Le phénomène n'était pas particulier au lait, il se retrouvait pour tous les aliments. Le caractère d'aliment de première nécessité reconnu au lait lui conférait cependant dans ce domaine un aspect différent qui motiva, au lendemain de la première guerre mondiale, l'intervention des pouvoirs publics de nombreux pays.

Cette intervention était faite dans l'intérêt du consommateur moyen pour lui permettre de se procurer du lait à un prix compatible avec son pouvoir d'achat. Elle ne concernait pratiquement que le lait de consommation.

Par la suite, la dépression économique des années trente modifia sensiblement les données du problème. Sur le plan agricole en général, à la demande des agriculteurs, les Pouvoirs Publics furent, dans de nombreux pays, amenés à intervenir d'une manière plus poussée sur les marchés agricoles pour tenter d'en rétablir l'équilibre.

La deuxième guerre mondiale, avec ses difficultés de ravitaillement, accentua cette tendance. Pour prévenir de nouveaux déséquilibres, de nombreux pays restèrent fidèles, après la guerre, à cette politique d'intervention, pratiquée non plus seulement dans l'intérêt du consommateur, mais également pour apporter une sécurité relative au producteur.

L'ensemble des produits agricoles n'est pas intéressé, toutefois très souvent le lait est retenu dans le cadre de cette politique interventionniste, non seulement parce qu'il tient une place importante dans l'économie agricole de nombreux pays, mais encore en raison de ses caractéristiques particulières au point de vue économique.

Le lait et les produits auxquels il donne naissance, sont essentiellement périssables. Le lait en nature notamment est le produit agricole dont la durée de conservation est la plus courte. Le producteur de lait est de ce fait en mauvaise position, économiquement parlant. Il doit vendre dès qu'il a produit, sans pouvoir attendre des jours meilleurs. Pour le beurre et le fromage ce caractère, sans être aussi accentué, n'en existe pas moins.

Le lait est une production quotidienne de l'exploitation. Dans de très nombreux cas il est apporté chaque jour sur le marché. Il constitue le produit qui alimente régulièrement la trésorerie de l'exploitation agricole.

Le marché du lait, plus que tout autre est en liaison avec les marchés d'autres produits. Dans beaucoup de pays il est dans l'économie agricole une véritable plaque tournante.

Liaison avec le marché de la viande. Le producteur peut, soit commercialiser son lait sous sa forme naturelle, soit le donner comme nourriture à des veaux qu'il conservera plus longtemps sur son exploitation et le commercialiser en définitive sous forme de viande. Le lait écrémé peut être utilisé dans la fabrication de produits laitiers: fromage, caséine, poudre de lait ou être transformé en viande de porc.

Liaison avec le marché de produits concurrents des produits laitiers. Le lait est commercialisé sous des formes diverses: lait de consommation, beurre, fromages, laits condensés, poudres de lait, caséine. Les marchés de chacune de ces utilisations sont solidaires mais ils n'en présentent pas moins leurs caractères propres.

Le lait de consommation est concurrencé par les autres boissons. Les débouchés du beurre sont fortement conditionnés par le degré de concurrence des autres corps gras, de la margarine notamment. Quant au fromage, à certaines époques de l'année il doit compter avec les fruits. En France par exemple, la consommation de fromage a tendance à diminuer au moment de l'apparition des fruits rouges.

Autant de raisons qui ont incité les Pouvoirs Publics de nombreux pays à inclure le lait et les produits laitiers dans le cadre de leurs interventions sur le marché agricole.

La politique agricole d'un pays forme un ensemble. Lorsqu'elle est interventionniste, elle s'appuie sur des principes généraux valables pour les différents produits agricoles. Les caractères originaux du marché laitier nous ont semblé justifier une étude de la politique d'intervention, limitée à ce seul secteur. Etude dont l'objet n'est pas de juger de l'opportunité de l'intervention des Pouvoirs Publics, ni de rouvrir le débat sur le problème libéralisme-dirigisme, fut-il limité au secteur laitier. Notre ambition est plus modeste. Nous admettons au départ que le choix a été fait. Pour régulariser son marché laitier, pour l'organiser, un pays a décidé de pratiquer une politique interventionniste. En fonction de la structure propre de son marché quels moyens a-t-il employés, quels résultats a-t-il obtenus ? De l'analyse de la situation dans différents pays, peut-on tirer des conclusions générales, des règles à observer ? Tel est l'objet de notre étude.

Le degré de liaison du pays avec le marché international influe fortement sur les moyens à mettre en oeuvre. Aussi dans notre analyse nous envisagerons successivement :

- 1)- Les pays exportateurs avec
  - la Hollande
  - l'Australie
  - le Danemark
- 2)- Les pays importateurs avec - la Belgique
- 3)- Les pays à la fois exportateurs et importateurs avec la Suisse
- 4)- Les pays peu liés au commerce international avec les Etats-Unis
- 5)- Les principes directeurs de l'organisation du marché laitier.

Pour plus de clarté, il importe de préciser au départ le sens de quelques termes techniques.

Le lait a une composition complexe, au point de vue économique seuls deux de ses éléments méritent de retenir l'attention : la matière grasse et la matière azotée, cette dernière constituant le lait écrémé.

Les agriculteurs producteurs de lait, exercent la fonction "production". Les entreprises, coopératives ou privées, qui collectent le lait ou les produits laitiers auprès des agriculteurs pour leur faire subir un traitement sont des transformateurs, ils remplissent la fonction "transformation". Quant aux commerçants qui distribuent les produits fabriqués par les transformateurs, ils exercent la fonction "commerce" ou "commercialisation".

Le lait peut être consommé sur l'exploitation où il est élaboré, par les hommes et les animaux (autoconsommation) ou être mis sur le marché sous forme de lait, crème, beurre ou fromages fermiers (production commercialisée).

Le lait commercialisé peut être utilisé par le consommateur :

- soit sous forme de lait pasteurisé, de lait cru ou de lait stérilisé,

ensemble de produits qui constitue le marché du lait de consommation ou lait en nature.

- soit sous forme de beurre, fromages, laits de conserve (laits condensés et en poudre) caséine, ensemble de produits qui constitue le marché du lait de transformation ou des produits transformés.

o  
o o  
o

LES PAYS EXPORTATEURS



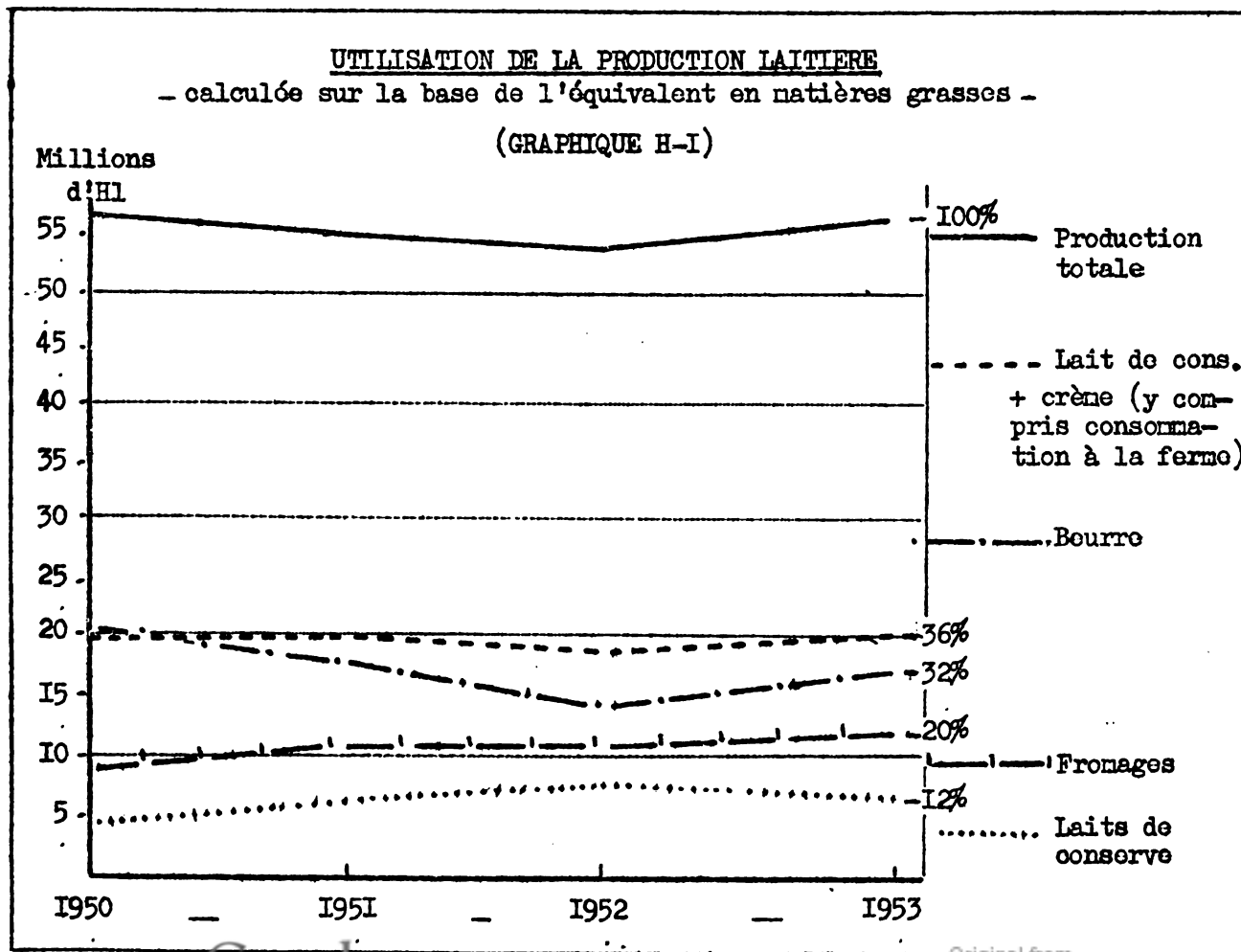
PAYS-BAS

QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA PRODUCTION LAITIERE AUX PAYS-BAS

La production laitière tient une place de premier ordre dans l'économie du pays. Son revenu net est de l'ordre de 5% du revenu national net (1953) et son revenu brut représente 30% du revenu brut de la production agricole.

UTILISATION DE LA PRODUCTION -

Le beurre représente le débouché essentiel de la production laitière commercialisée. La proportion de lait allant à la fabrication de lait de conserve est élevée comparativement à celle que l'on rencontre généralement dans les pays laitiers (graphique H-I).

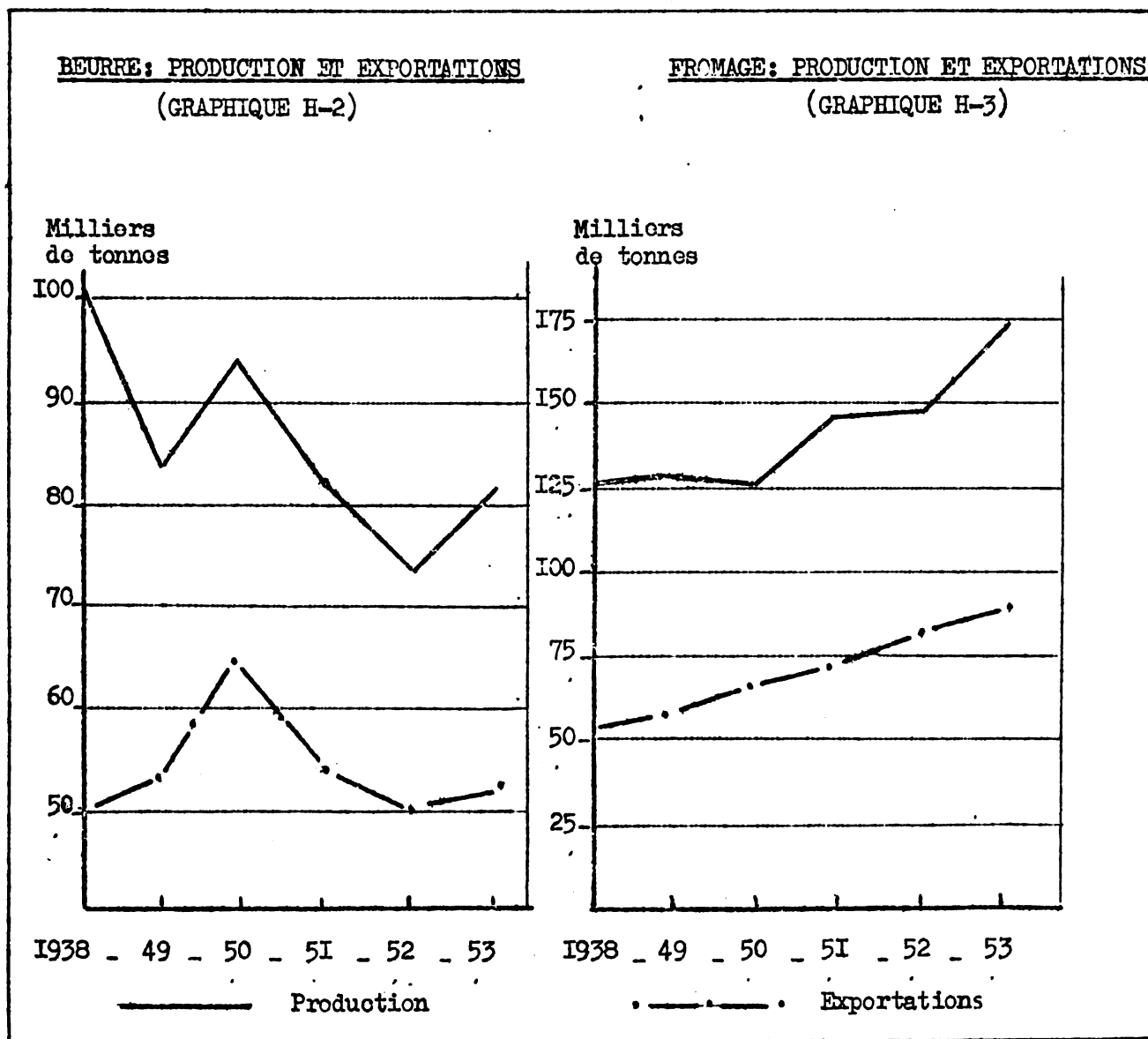




COMMERCE EXTERIEUR -

Les Pays-Bas ont orienté leur production laitière vers l'exportation. En valeur, les produits laitiers représentent plus de 10% des exportations totales.

La plus grande partie des laits de conserve est exportée (80%). Pour les autres produits, l'exportation reste importante. L'exportation absorbe 60% de la production beurrière (graphique H-2) et 50% de la production fromagère (graphique H-3).



## L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIÈRE AUX PAYS-BAS

Jusqu'en 1949 la politique laitière des Pays-Bas fut basée essentiellement sur la continuation de la réglementation née pendant la guerre. Depuis, la conception s'est modifiée et le Gouvernement a adopté une nouvelle ligne de conduite tendant à :

- assurer la sécurité du paysan sur des exploitations bien menées, justifiées socialement et économiquement, en garantissant en particulier aux producteurs de lait un prix moyen annuel minimum.

- permettre au consommateur de se procurer du lait de bonne qualité à un prix peu élevé, ceci en vue d'accroître la consommation et de maintenir le niveau de vie.

Pour réaliser ce double objectif, le Gouvernement a mis en place un certain nombre d'organismes ou s'est adressé à des organismes déjà existants auxquels il a confié le soin de faire fonctionner un système complexe d'intervention sur le marché du lait et des produits laitiers.

### I - LES ORGANISMES INTERVENANT SUR LE MARCHÉ LAITIÈRE

Plusieurs organismes interviennent sur des plans d'ailleurs différents :

- L'élaboration de la politique laitière si elle est en définitive l'oeuvre du Gouvernement est fortement influencée par la "Fédération de l'Agriculture".

- La mise en oeuvre de la politique ainsi élaborée est confiée au Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers assisté sur le plan:

- financier par le Fonds laitier et le Fonds d'Égalisation agricole,
- commercial par le Bureau d'Achat et de Vente des Produits laitiers.

#### 1) - La Fédération de l'Agriculture (Stichting voor de Landbouw)

La Fédération est un organisme, reconnu par le Gouvernement, au sein duquel les grandes associations d'agriculteurs et de travailleurs agricoles sont représentées. Elle comprend trois Fédérations d'agriculteurs (protestante, catholique et non confessionnelle) et trois Fédérations d'ouvriers (socialiste, protestante et catholique). La Fédération joue un rôle très important dans la détermination de la politique économique et sociale du Gouvernement. En particulier elle discute avec le Ministre de l'Agriculture le niveau du prix de garantie pour le lait et émet des avis sur les problèmes les plus importants concernant la politique laitière.

#### 2) - Le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers (Bedrijfschap voor Zuivel, généralement cité par ses initiales B.Z.)

Ce groupement est formé par des représentants des producteurs, des transformateurs, des commerçants, choisis par le Ministre qui nomme également le Président et le Directeur. L'influence du Gouvernement reste donc prépondérante dans cet organisme dont les pouvoirs sont assez étendus.

Le B.Z. a le pouvoir réglementaire pour l'exécution des décisions du Gouvernement. Les dispositions qu'il arrête dans le cadre de sa compétence ont force de loi. Notons cependant que le Gouvernement a le droit de veto à l'égard des décisions du B.Z. Ses attributions lui permettent de réglementer :

- la production et la formation des prix (Le B.Z. peut par exemple fixer les prix pour tout produit d'origine laitière, il peut fixer les marges, mais non le prix de garantie pour le producteur);

- la transformation et les débouchés (Le B.Z. peut par exemple arrêter la teneur en matière grasse du lait de consommation, autoriser l'ouverture d'entreprises laitières);

- l'importation et l'exportation.

Ceci ne signifie pas que le B.Z. use de tous ces pouvoirs. Chargé de mettre en oeuvre une politique laitière du Gouvernement, beaucoup plus libérale depuis 1949, il n'en a fait qu'un usage partiel.

Le B.Z. peut remplir sa mission grâce au concours financier de deux Fonds: Le Fonds Laitier et le Fonds d'Egalisation Agricole.

3)- Le Fonds laitier (Zuivolfonds, généralement cité par les lettres Z.F.)

Le Fonds Laitier est administré par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers. Il est alimenté essentiellement par des prélèvements faits sur le prix du lait.

4)- Le Fonds d'Egalisation Agricole (Landbouw Egalisatie Fonds, généralement cité par ses initiales L.E.F.)

Ce Fonds qui apporte son concours au secteur laitier à certains moments, est d'une façon générale chargé de veiller à ce que les prix des produits agricoles soient maintenus à un niveau adéquat. Il est alimenté par le Trésor Public et différents prélèvements.

5)- Le Bureau d'Achat et de Vente des Produits Laitiers (In on Verkoopbureau voor Zuivelproducten, généralement cité par ses initiales I.V.Z.)

Le B.Z. en dépit de ses attributions relativement larges est privé de la possibilité de faire des opérations commerciales. C'est au Bureau d'Achat et de Vente des Produits Laitiers qu'incombe cette tâche, sous le contrôle du ministère de l'Agriculture dont il dépend.

Pour assurer la réalisation du double objectif de la politique gouvernementale : garantie d'un revenu minimum au producteur et fourniture d'un lait de qualité au consommateur à un prix peu élevé, ces organismes assurent l'organisation du marché en s'inspirant d'un certain nombre de principes généraux.

## II - PRINCIPES GENERAUX

Le producteur, le transformateur, le commerçant pris isolément sont libres d'exercer leur activité dans le sens qui leur convient. Notons cependant que, à quelques

exceptions près, la vente directe du lait du producteur au consommateur est interdite. En particulier le producteur livre à l'usine de son choix, l'usine travaille à ses propres risques et fabrique le produit de son choix. Mais les différentes professions considérées comme un tout, sont soumises à diverses mesures, tendant à régulariser la production et le marché du lait, dont l'ensemble constitue ce que l'on appelle "l'organisation du marché", organisation qui répond aux principes généraux suivants :

1 - La sécurité du producteur est assurée par la fixation annuelle d'un prix minimum du lait à la production dont le paiement est garanti par l'Etat.

2 - Une telle garantie pourrait coûter fort cher au Trésor Public si les prix des différents produits obtenus à partir du lait : (lait de consommation, beurre, fromage, produit dérivés) s'établissaient sur le marché à un niveau tel qu'ils ne permettraient pas, après déduction des frais de transformation, aux transformateurs de payer le prix minimum à la production. Dans cette hypothèse, l'Etat se verrait dans l'obligation de subventionner la différence existant entre le prix réellement payé et le prix garanti. Le Gouvernement tout en ayant renoncé à la taxation des prix sur les marchés, a donc intérêt à orienter la formation des cours du lait et des produits laitiers sur les marchés pour leur permettre d'atteindre un niveau permettant de payer le prix garanti, mais non excessif pour sauvegarder le pouvoir d'achat des consommateurs. Cette orientation se fait :

- pour le lait de consommation : par une taxation au niveau du producteur et l'octroi de subventions.

- pour les produits de transformation : en laissant les prix libres mais en procédant à des achats au moment de la baisse des cours et à des ventes au moment de la hausse.

3 - Des disparités peuvent néanmoins s'installer entre la rentabilité du secteur lait de consommation et celle du secteur lait de transformation. Elles sont préjudiciables à la stabilité du marché et à la régularité des approvisionnements. Il faut les éviter en maintenant par un système approprié un prix identique à la production quelle que soit la destination du lait.

4 - Le marché extérieur joue un grand rôle dans l'économie laitière hollandaise; 40% environ de la production totale sont exportés.

La garantie de prix sera d'autant plus facilement assurée, que le pays tirera le maximum de ses possibilités d'exportation.

Examinons la mise en oeuvre de chacun de ces principes.

### III - LE PRIX GARANTI AU PRODUCTEUR

Le prix minimum garanti est fixé par le Gouvernement à partir des prix de revient calculés pour différentes régions par l'Institut d'Economie Agricole, organisme semi officiel financé par l'Etat et la Profession. Pratiquement il est égal au prix de revient moyen net de la région la plus défavorisée, soit celui de la région sabbneuse; prix de revient net, c'est-à-dire ensemble des frais de production ne comprenant aucun bénéfice pour l'exploitant. Primitivement on tenait compte dans le calcul du prix de revient d'une marge de 12,5 % du total des frais de production au titre de bénéfice, pour rémunérer la fonction d'entrepreneur de l'exploitant et couvrir ses risques.

Quelle est la portée de cette garantie de prix ?

Elle est en fait beaucoup moins réelle qu'elle pourrait le paraître au premier abord.

Le prix de garantie est valable pour une année laitière (Novembre à Octobre). La garantie ne signifie pas que tout producteur recevra pour chaque litre de lait fourni le prix minimum garanti. Elle ne signifie pas non plus que le prix moyen reçu par un producteur pour l'ensemble de sa production durant une année laitière sera au moins égal au prix de garantie. Si le prix de garantie est fixé à 20Fr par litre par exemple, il est fort possible que des producteurs touchent 19Fr en moyenne sur une année, sans que l'Etat ait manqué à ses engagements.

Quels sont donc les engagements de l'Etat en cette matière ?

En fait il ne s'agit pas d'une garantie accordée à chaque producteur individuellement mais d'une garantie accordée à la "classe" producteur considéré comme un tout. L'Etat estime que le prix de garantie est atteint si pour une production laitière annuelle de 5 milliards de litres et un prix de garantie de 20Fr, il a été versé à l'ensemble des producteurs au minimum 100 milliards. Si dans cette hypothèse la "classe" producteur n'avait reçu que 90 milliards, le Fonds Laitier recevrait du Fonds d'Egalisation Agricole une somme de 10 milliards qu'il répartirait aux producteurs pour que le prix de garantie de 20Fr soit respecté. Avec ce système, des différences entre les prix payés à la production sont donc possibles.

Pratiquement comment l'Etat peut-il savoir si les 100 milliards ont été versés aux producteurs ? Comment peut-il savoir si le prix de garantie a été atteint ?

Le prix moyen réellement payé au producteur est contrôlé toutes les quatre semaines. Ce prix réel n'est pas calculé en prenant la moyenne des prix payés aux producteurs par les usines, mais est obtenu sur la base des quantités de lait de consommation ou de produits laitiers sortant des usines, des prix pratiqués sur les marchés et des coûts de traitement et de commercialisation. En fait on ne considère pas pour le contrôle de la garantie le prix réellement payé, mais un prix forfaitaire calculé à partir des prix de marché et des frais de fabrication et de commercialisation moyens. A la fin de l'année on fait la moyenne de ces prix forfaitaires établis périodiquement pour s'assurer si le prix minimum annuel garanti a été atteint.

Ce système a été établi en Novembre 1949, auparavant les prix étaient taxés et des subventions étaient versées au producteur. Voici d'ailleurs quelle a été l'évolution de ces prix taxés et de garantie.

	1947-48	1948-49	1949-50	1950-51	1951-52	1952-53	1953-54
Prix en cents/Kg	18,3 (a)	17,5 (a)	18,00 (b)	17,5 (b)	20,00 (b)	20,00 (b)	20,6 (c)
Matière grasse (a) = 3,3%	(b) = 3,5%		(c) = 3,7%				

De ces prix sont d'ailleurs à déduire un certain nombre de prélèvements à la charge des producteurs. Ils étaient les suivants en 1953 :

Pour le :	Cents/Kg à 3,5% M.G.	
Contrôle laitier	0,05	) soit au total 1,105 (environ 1Fr, soit 5,5% du prix garanti).
Service sanitaire	0,05	
Lutte contre tuberculose	0,25	
Fédération de l'Agriculture	0,015	
Fonds laitier	0,70	
Grouperment Interprofessionnel des Produits laitiers	0,04	

Pour la période Novembre 53-Octobre 54, le prix de garantie a été fixé en diminution sur celui en vigueur l'an passé. En effet un prix de 20,6 Cts par kg (19Fr) à 3,7% correspond à un prix de 19,5 Cts (18Fr) pour un lait dosant 3,5%.

La garantie de prix par l'Etat se résoud en définitive dans une intervention du Trésor Public quand la rentabilité moyenne de tout le lait, calculée à partir des cours des différents produits issus du lait est inférieure au prix de garantie. Pour éviter une telle intervention, l'Etat a intérêt à prendre, par l'intermédiaire des organismes qu'il a créés ou agrésés, toute une série de mesures ayant pour objectif commun le maintien des cours à un niveau permettant d'obtenir à la production une rentabilité suffisante, sans toutefois menacer le pouvoir d'achat du consommateur.

IV - LES MESURES DE SOUTIEN DES COURS

Ces mesures sur le marché intérieur concernent le lait de consommation, le beurre, le fromage, la poudre de lait écrémé.

I)- Lait de consommation-

Un prix de base (Verronkenprijs) est fixé pour le lait de consommation au stade de la production. Jusqu'en Novembre 1952 ce prix de base était égal au prix de garantie; depuis il est supérieur de 2 cents, soit pour la période Novembre 1953-Octobre 1954: 22,6 cts/kg (20Fr,90 à 3,7% de M.G.).

Comment ce prix de base est-il respecté ?

Jusqu'au 18 Avril 1953, la taxation assurait le respect des prix, un prix maximum était fixé au niveau du consommateur et un prix fixe au niveau du détaillant. Depuis le 19 Avril 1953 le prix du lait de consommation est libéré, on pourrait craindre alors des variations de prix qui menaceraient soit le producteur par une baisse, soit le consommateur par une hausse. En fait l'équilibre du marché et par suite la stabilité des prix du lait de consommation sur la base du prix de 22,6 cts sont assurés par un système de péréquation tendant à maintenir égales les rentabilités du lait de consommation et de transformation, système que nous décrirons plus loin. Cette péréquation assure la régularité des approvisionnements du marché du lait de consommation et empêche pratiquement toute tentative de hausse ou de baisse dans ce secteur, tout au moins sur une grande échelle. Tout en assurant une garantie de prix au producteur, le Gouvernement a le souci de fournir au consommateur un lait de bonne qualité et à bas prix.

L'encouragement à la production d'un lait de qualité est particulièrement développé dans les régions de l'Ouest, où se trouvent les gros centres de consommation. Dans ces régions, le Fonds d'Egalisation Agricole finance un système de contrôle et de primes pour tout le lait livré par les cultivateurs. Quelle que soit sa destination le lait est classé selon sa qualité en trois catégories. La classe I reçoit une prime de

0,5 ct par kilo (0 f.46), la classe 3 paie une pénalité de 0,5 ct, la classe 2 n'a aucune prime ni pénalisation. Sur ces primes et pénalisations 0,1 ct par kilo (0 f.09) est retenu pour financer le contrôle. En 1951-52, 71 % du lait livré appartenait à la classe 1, 19 % à la classe 2, 10 % à la classe 3. Ce contrôle de qualité qui est obligatoire a coûté au Fonds durant cette période 3,5 millions de florins (290 millions de francs).

Le bas prix du lait est obtenu par :

-Une standardisation à 25 grammes de M.G.,

-L'octroi de subventions. Ces subventions varient suivant les régions de 1,38 à 3,13 cts/litre pour la période 19 Avril-26 Décembre 1953 (1,27 à 2 f.90). Elles sont plus élevées dans les régions grosses consommatrices de l'Ouest, tant pour intensifier la production que pour couvrir les frais de transport des laiteries qui sont obligées de faire venir une partie du lait d'autres régions. En 1953 les prix de détail du lait en bouteilles variaient de 24 à 25 cts/litre (22 à 23 frs). Les prix du lait en vrac étaient inférieurs de 4 cts (3 f.70). Les subventions sont versées par le Fonds d'Egalisation Agricole alimenté à cet effet par le Trésor Public.

## 2)- Beurre -

Depuis 1949 les prix du beurre sont libres et aucune subvention gouvernementale n'intervient. Pour éviter des variations de cours trop importantes et principalement pour empêcher le prix du beurre de descendre au-dessous d'un niveau qui, s'il n'était pas atteint, obligerait le Trésor Public à intervenir financièrement pour assurer le respect du prix garanti, le beurre peut être vendu au Bureau d'Achat et de Vente des Produits Laitiers (I.V.Z.) à un prix fixé au préalable.

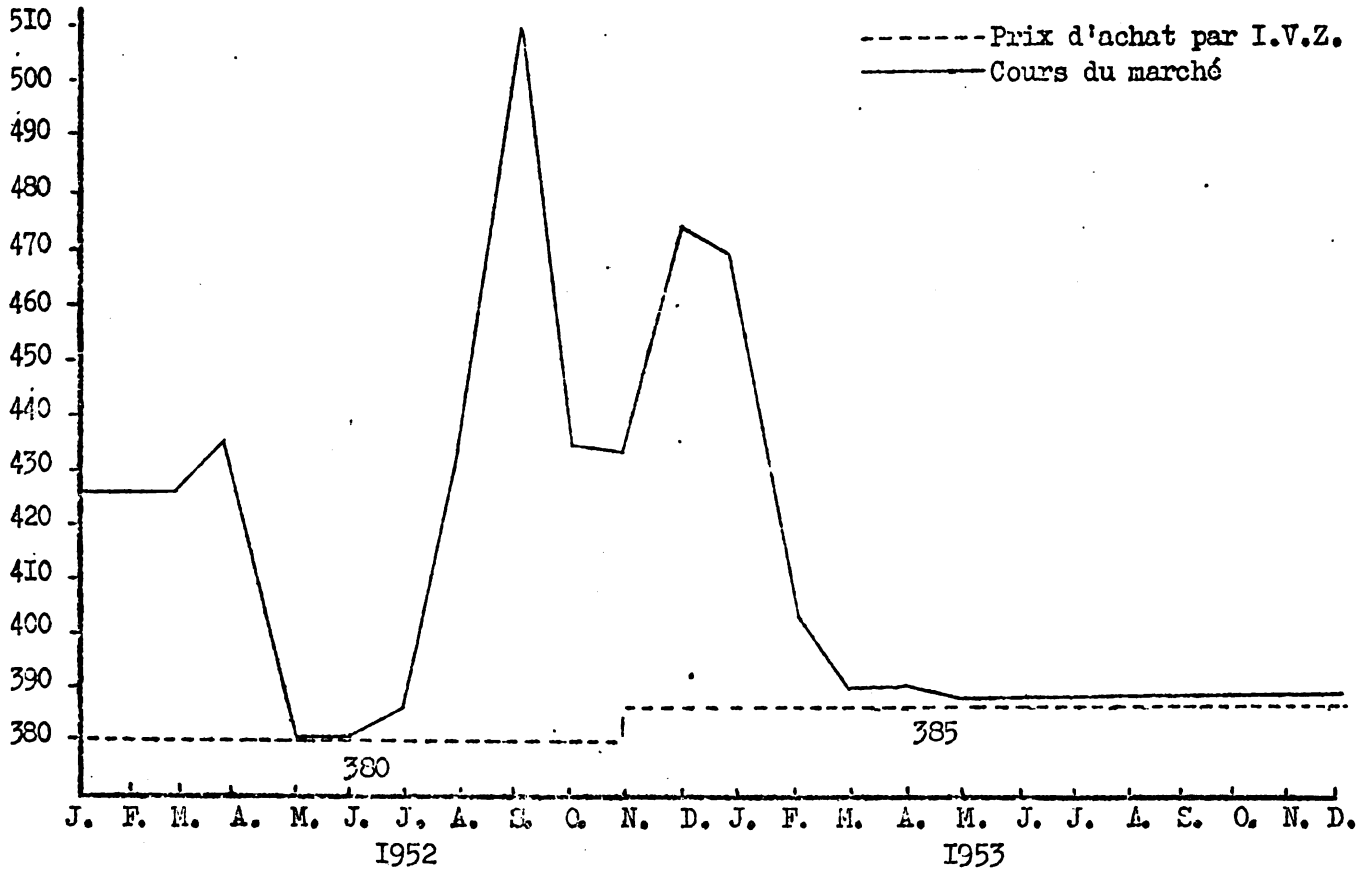
Le prix est fixé annuellement par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers de manière à ce qu'il constitue un soutien du prix du lait sans toutefois entraver l'écoulement sur le marché. Il est de ce fait généralement établi de telle façon à ce qu'il corresponde à un prix du lait à la production légèrement inférieur au prix garanti. En 1953 le prix de rachat a été fixé à 4 fl. (370 frs) par kilo départ frigo pour du beurre emballé soit 3,85 fl./kilo (355 frs) départ laiterie pour du beurre en vrac. Ce prix correspond à un prix du lait à la production de 18,72 cts/kilo (17 f.25) pour 35 grammes de matière grasse, si l'on admet comme valeur du lait écrémé 5,4 cts/kilo (5 frs). Rappelons que pour la même période le prix de garantie est de 20 cts.

Ce système permet au marché du beurre d'évoluer constamment au-dessus du "prix plancher" (4 fl. en 1953). Les intéressés ont surtout recours à l'I.V.Z. pendant la période de forte production d'été. L'I.V.Z. n'accepte pas n'importe quel beurre, il doit avoir une qualité suffisante et avoir été fabriqué dans les quinze jours précédant sa livraison à l'I.V.Z. Les achats par l'I.V.Z. sont d'ailleurs assez importants. En 1953, 35.000 tonnes de beurre ont été achetées, soit 40% de la production.

Le beurre ainsi acheté est écoulé, éventuellement à perte, soit sur le marché intérieur, soit à l'exportation principalement dans le cadre du contrat avec la Grande-Bretagne. Les pertes subies par l'I.V.Z. dans la réalisation de ces opérations sont en définitive supportées par le Fonds Laitier. L'évolution des cours du beurre départ laiterie, retracée dans le graphique ci-après, montre l'efficacité du système : les cours ont été constamment égaux ou supérieurs au prix d'achat.

Florins/100 Kgs

BEURRE  
Prix départ laiterie



3) - Fromage -

Libre depuis 1949, le marché du fromage est soutenu d'une manière identique à celle du beurre.

L'I.V.Z. achète exclusivement deux sortes de fromage : le Gouda plein gras et de l'Edam 40%. Le fromage doit être âgé d'au moins deux semaines. Les prix de rachat varient en fonction de l'âge. En 1953, pour du fromage jeune ils ont été fixés à 1,9 fl/kilo (175 frs) pour le Gouda plein gras et 1,7 fl/kilo (157 frs) pour l'Edam 40%. Ces prix correspondent à un prix à la production légèrement inférieur au prix garanti, soit à environ 19 cts (17 f.50). En 1953, 3.400 tonnes ont été achetées, soit 3% de la production.

Le soutien du marché du fromage par les achats de l'I.V.Z. est d'autant mieux assuré que :

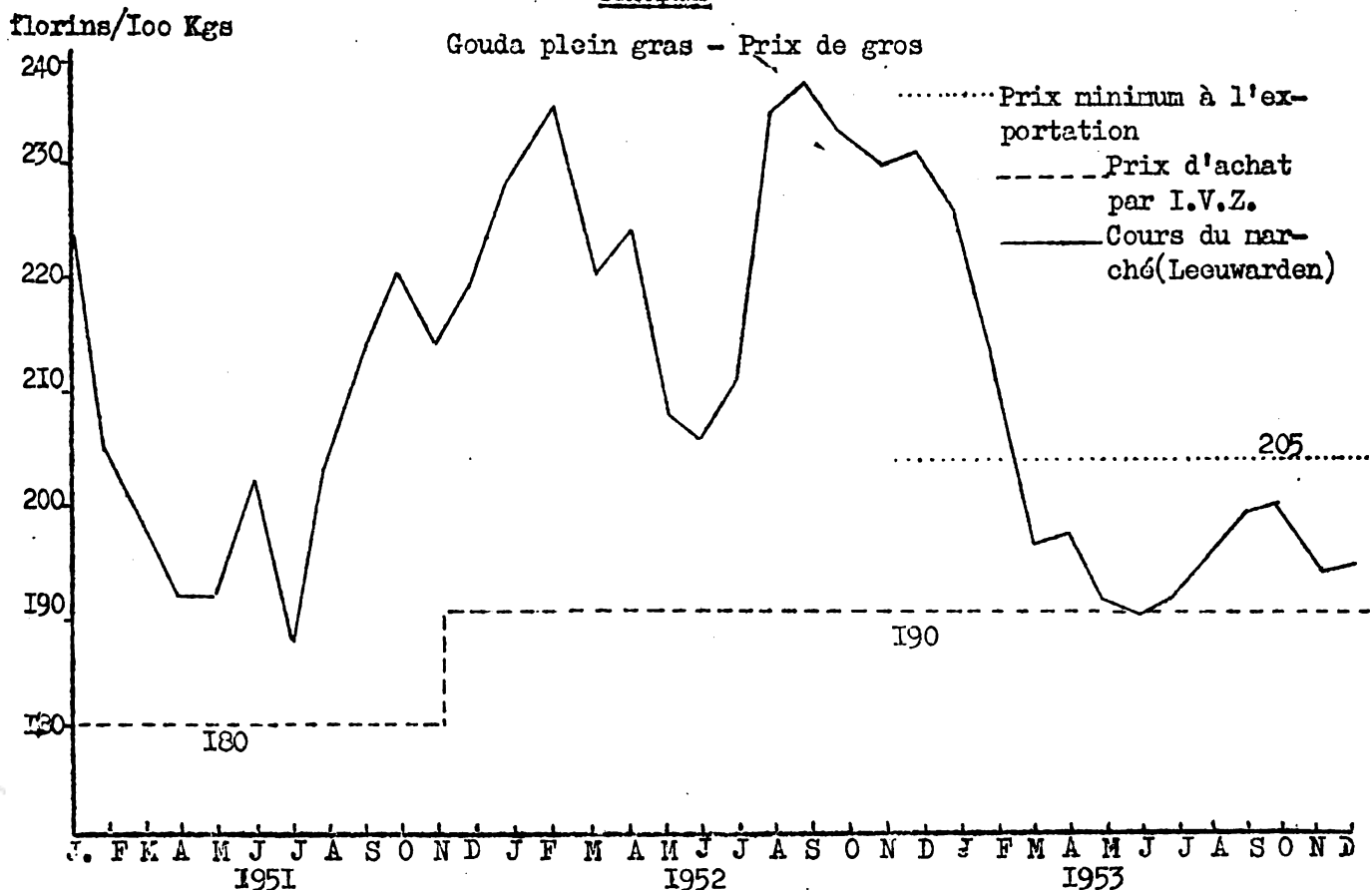
-Les variétés de fromages sont peu nombreuses. Pratiquement la majeure partie de la production est répartie entre deux variétés : le Gouda et l'Edam.

-A l'intérieur de chaque variété, pour une teneur en matière grasse donnée, les variations de cours sont peu importantes, la qualité étant uniforme pour l'ensemble du pays.

L'évolution des cours retracée dans le graphique ci-après montre que le prix d'achat par l'I.V.Z. a été effectivement un prix plancher.



FROMAGE



4)- Autres produits laitiers -

Parmi les autres produits laitiers, seule la poudre de lait écrémé bénéficie d'un système de soutien, d'ailleurs identique à celui du beurre. Les prix de rachat par l'I.V.Z. sont fixés en fonction des prix du beurre et du fromage. Pour 1953 ils ont été de :

Poudre Spray	91,5 cts/kilo (84 f.20)
Poudre Roller	85,5 cts/kilo (78 f.70)

En 1953, 16.000 tonnes de poudre ont été achetées, soit environ 30% de la production.

Les achats par l'I.V.Z. constituent apparemment la pièce maitresse du soutien des prix. Grâce à eux une part importante de la production est assurée de pouvoir s'écouler dans l'hypothèse la plus défavorable à un prix plancher voisin du prix minimum. Sans méconnaître l'importance de l'acte d'achat par l'I.V.Z., il faut bien reconnaître que par lui-même il est impuissant à assurer la stabilité du marché s'il n'est pas complété par un système permettant d'écouler les produits achetés dans de bonnes conditions. Ce système, les Pays-Bas l'ont mis sur pied, en menant une habile politique d'exportation dont nous examinerons les éléments plus loin.

L'intervention de l'I.V.Z. doit donc être envisagée sous son double aspect : achat et vente, pour être appréciée à sa juste valeur. Elle n'est cependant pas suffisante pour assurer, à elle seule, la stabilité du marché laitier considéré dans son ensemble. Frein efficace à la baisse, l'I.V.Z. pourrait être tout aussi bien un frein

efficace à la hausse. En fait, dans un pays où les quantités produites dépassent très largement les quantités consommées, une hausse ne saurait être que de faible amplitude. Il n'en reste pas moins que les produits transformés sur le marché sont assurés d'un prix minimum, mais qu'ils peuvent évoluer librement au-dessus de ce minimum. Ils peuvent en particulier donner une rentabilité du lait à la production supérieure à celle du lait de consommation et ce pendant une période suffisamment longue pour que les tendances suivantes puissent se dessiner sur le marché :

-Détournement du lait normalement versé à la consommation vers la transformation, avec pour conséquence un approvisionnement insuffisant des centres de consommation. Cette tendance risque d'être particulièrement nette en raison de la structure du secteur lait de consommation. Les gros centres de consommation sont situés dans l'Ouest du pays, région où la production laitière est déficitaire comparativement aux besoins locaux. Leur approvisionnement est assuré par du lait de complément en provenance de régions où l'utilisation du lait sous forme de produits transformés est la règle. Il est très facile aux usines de ces régions d'augmenter la part de la production allant à la transformation si ce secteur s'avère plus rentable.

-Augmentation du prix du lait de consommation pour amener la rentabilité du lait de consommation au niveau de celle du lait de transformation.

Ces deux tendances sont contraires à la politique gouvernementale dont un des objectifs essentiel est précisément d'assurer au consommateur un approvisionnement régulier en lait de consommation au plus bas prix. Des dispositions ont donc été prises pour les faire avorter ; dispositions qui constituent l'un des caractères les plus originaux de l'organisation du marché laitier hollandais.

#### V - LE MAINTIEN DE L'EQUILIBRE CONSOMMATION-TRANSFORMATION

L'approvisionnement du secteur lait de consommation étant assuré au départ sur la base d'un prix fixe, le problème consiste à maintenir cette situation en empêchant les transferts de lait du secteur consommation au secteur transformation et vice versa. La cause principale de ces transferts est la différence des rentabilités entre un secteur consommation à rentabilité fixe (en 1953, 22 cts à la production) et un secteur transformation à rentabilité variable (fonction de l'évolution des cours des produits transformés). Ces transferts cesseront et l'équilibre sera pratiquement atteint si par un artifice on maintient égales les rentabilités des deux secteurs. C'est cette solution qui a été retenue par la mise sur pied d'un système de prélèvements et de subsides sur le lait de consommation par le Fonds Laitier pour amener sa rentabilité au niveau de celle du lait de transformation.

Comment pratiquement le système fonctionne-t-il ?

La rentabilité du lait de consommation est fixe, elle est égale au prix de base (Verrenkenprij) soit pour 1953, 22 cts à 35 gr. de matière grasse.

1<sup>o</sup>) Si la rentabilité du lait de transformation (Zuivelwaarde) c'est-à-dire le prix du lait à la production à 35 gr. de M.G. résultant des prix obtenus par les produits laitiers sur les marchés intérieur et extérieur est supérieure à 22 cts (23 cts par exemple), le Fonds Laitier verse sur tout le lait de consommation un subside (Zuivelwaardetoeslag) égal à la différence des rentabilités (I et dans notre exemple).

2<sup>o</sup>) Si la rentabilité du lait de transformation est inférieure à 22 cts (20 cts

par exemple) le Fonds Laitier effectue sur tout le lait de consommation un prélèvement (Zuivolwaardheffing) égal à la différence des rentabilités (2 pts dans notre exemple).

Le système tend à assurer au producteur un prix indépendant de la destination du lait, quelle que soit la destination réelle du lait le producteur sera payé sur la base de la rentabilité du lait de transformation. En face de cette conséquence une série de questions se pose :

-Que faut-il entendre par rentabilité du lait de transformation ?

-Comment connaître cette rentabilité ?

-Quelle est la signification du prix de base du lait de consommation (Verrekenprijs) puisqu'en définitive le producteur qui livre du lait à la consommation ne touche pas ce prix ?

-Que devient le prix garanti dans ce système ?

Examinons successivement ces quatre points.

a)- La notion de rentabilité du lait de transformation -

La rentabilité est définie comme le prix à la production que permet de payer le lait de transformation, c'est-à-dire le prix payé par le consommateur pour le lait de transformation moins les frais de traitement et de commercialisation. Il n'y a pas une rentabilité mais une infinité de rentabilités du lait de transformation:

-les frais de traitement et de commercialisation sont différents d'une usine à l'autre pour un même produit.

-Le lait de transformation donne naissance à toute une gamme de produits : beurre, fromages avec leurs différents types, produits dérivés. Sur un marché libre les cours de chacun de ces produits ne permettent pas de payer le même prix à la production, leurs rentabilités sont différentes.

Pratiquement il est impossible de retenir les frais de traitement de chaque usine, à ce point de vue la rentabilité ne peut être que forfaitaire. Quant aux produits à retenir pour représenter le lait de transformation, le choix doit être fait en fonction du but à atteindre. L'objectif essentiel étant d'éviter une pénurie de lait de consommation, il convient de ne pas retenir un ou plusieurs produits une fois pour toutes mais de retenir, au moment où l'on calcule la rentabilité, le ou les produits qui concurrencent le plus vivement le lait de consommation. En définitive on retiendra la rentabilité forfaitaire du ou des produits menaçant le plus directement le lait de consommation pour connaître à un moment donné la rentabilité du lait de transformation.

b)- Comment connaître la rentabilité du lait de transformation ?

Le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers calcule toutes les quatre semaines la rentabilité moyenne des différents produits. Avant le 19 Avril 1953 les produits retenus pour le calcul de la rentabilité du lait de transformation n'étaient pas les mêmes l'été et l'hiver. En été tous les produits transformés étaient retenus, en hiver par contre seul le lait versé à la fabrication de fromages gras entrant en ligne de compte. En hiver les centres de consommation devaient faire venir du lait de complément principalement des fromageries pour assurer leur approvisionnement. Le

Groupement Interprofessionnel, pour permettre aux laiteries de consommation de concurrencer plus sûrement les fromageries, fixe un subside aux laits de consommation supérieur à la différence existant entre la rentabilité du lait de fromagerie et du lait de consommation. Pour la période 13 Juillet 1952-18 Avril 1953 le subside fut supérieur au taux normal de :

13 Juillet 1952 à 4 Octobre 1952	Zéro
5 Octobre 1952 à 29 Novembre 1952	0,25 ct/Kg (0Fr,23)
30 Novembre 1952 à 21 Février 1953	0,50 ct/Kg (0Fr,46)
22 Février 1953 à 18 Avril 1953	Zéro

Depuis le 19 Avril 1953 le calcul est fait sur les deux bases : rentabilité moyenne de tous les produits transformés et rentabilité du fromage, on choisit celle des deux bases qui donne la rentabilité la plus élevée pour aligner sur elle la rentabilité du lait de consommation. Ce calcul, comme le règlement du subside ou du prélèvement, est fait toutes les quatre semaines.

Si la rentabilité fromage est la plus élevée et est par exemple de 21 cts, le lait de consommation dont la rentabilité est égale au prix de base soit 22 cts devra verser au Fonds Laitier 1 ct.

Mais alors quel est le rôle du prix de base du lait de consommation, puisque le producteur dont le lait va à la consommation ne touchera pas ce prix de base mais un prix égal à celui qu'il aurait obtenu s'il avait livré son lait à une fromagerie travaillant dans les conditions moyennes retenues dans le calcul du Groupement Interprofessionnel ?

c)- La signification du prix de base du lait de consommation :

Pourquoi fixer un prix de base à la production pour le lait de consommation ?

Qu'arriverait-il si ce prix de base n'était pas fixé ?

Les prix de tous les produits issus du lait : lait en nature, beurre, fromages, produits dérivés étant libres, le prix à la production aurait résulté en définitive des cours des produits quantitativement les plus importants sur le marché, c'est-à-dire des produits de transformation. En d'autres termes le prix à la production du lait de consommation se serait aligné sur le prix à la production du lait de transformation. La situation pour le producteur serait identique à celle qu'il connaît actuellement avec un prix de base fixé pour le lait de consommation, mais un des objectifs essentiels de la politique hollandaise ne serait pas atteint : avoir un bas prix du lait de consommation aussi stable que possible. Avec ce système le prix du lait de consommation connaîtrait les mêmes variations que le prix du lait de transformation, en particulier le prix de détail hausserait chaque fois que le prix du beurre ou du fromage serait en hausse.

Pour la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale on a eu recours sur le circuit producteur-consommateur à une double intervention :

-Pour maintenir le prix de détail du lait de consommation à un niveau relativement bas, à la subvention.

-Pour maintenir le prix de détail du lait de consommation stable, au système d'égalisation décrit plus haut qui par le jeu des prélèvements et des subsides permet à la laiterie de consommation de vendre à prix constant en achetant le lait à prix va-

Double intervention qui implique la détermination de ce prix bas et stable auquel on veut voir se maintenir le lait de consommation. Depuis la suppression de la taxation au niveau du détail en Avril 1953 on a pensé qu'il suffisait de donner aux laiteries de consommation la possibilité d'acheter la matière première à un prix constant. En d'autres termes pour maintenir par exemple un prix à la consommation voisin de 25 cts (prix libre, non taxé) on a pensé que, compte tenu d'une marge moyenne de traitement de 6 cts, il fallait réduire cette marge à 3 cts par une subvention de 3 cts pour permettre à la laiterie d'acheter son lait 22 cts, et que si par un moyen quelconque on assurait à la laiterie la fourniture de la matière première au prix constant de 22 cts, le prix à la consommation de 25 cts serait respecté. Telle est en définitive la signification du prix de base, c'est le prix auquel une laiterie de consommation travaillant dans des conditions normales doit pouvoir s'approvisionner.

Ce prix de base n'est pas un prix taxé. Si la laiterie a des frais plus élevés que la moyenne, ou bien elle augmentera son prix de vente à la consommation, ou bien elle achètera le lait à un prix inférieur au prix de base pour pouvoir couvrir ses frais de traitement et de commercialisation.

Mais tout le système repose sur l'hypothèse que la laiterie peut s'approvisionner constamment au prix de base, 22 cts dans notre exemple. Cette hypothèse est réalisée en pratique grâce au mécanisme d'égalisation des rentabilités lait de consommation et de transformation décrit précédemment. Si par suite de l'évolution des cours des produits transformés le lait à la production est à 24 cts, la laiterie de consommation pourra payer ce prix grâce à un subside du Fonds Laitier de 2 cts, si par contre le lait à la production n'est qu'à 21 cts, la laiterie de consommation se voit dans l'impossibilité de le payer 22 cts et se trouve obligée de le payer 21 cts, le Fonds Laitier lui réclamant 1 ct. Le producteur touche un prix variable, mais la laiterie achète à un prix constant.

-Dans le premier cas 24 cts au producteur - 2 cts du Fonds Laitier = 22 cts à la charge de la laiterie.

-Dans le deuxième cas 21 cts au producteur + 1 ct au Fonds Laitier = 22 cts à la charge de la laiterie.

Rappelons qu'il s'agit de prix forfaitaires calculés toutes les quatre semaines par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers. Une laiterie de consommation peut parfaitement, si aucun concurrent ou si les producteurs ne l'y obligent, payer seulement 20 cts quand le calcul du Groupement fait ressortir 21 cts. Elle ne sera astreinte bien entendu qu'à verser un ct au Fonds Laitier et en définitive le lait lui reviendra à 20 cts au producteur + 1 ct au Fonds Laitier = 21 cts, alors que le prix de vente au détail lui permet de valoriser la matière première à 22 cts, il lui restera un profit de 1 ct. Mais en fait ces écarts ne sauraient être isolés ou de faible importance puisque le prix de 21 cts retenu dans notre exemple n'est pas un prix fixé a priori, mais un prix résultant de l'évolution du marché, et il est peu probable, sauf circonstances exceptionnelles, que la laiterie puisse se permettre de ne pas payer le prix du marché. De ce fait on est assuré que le prix de base sera respecté par la majorité des laiteries.

En conclusion le prix de base du lait de consommation ne représente pas le prix que touche effectivement le producteur qui livre son lait à une laiterie de consommation, mais :

- Il représente pour la laiterie de consommation le prix d'achat du lait à la production (différent du prix de vente par le producteur du fait des prélèvements et des subsides d'égalisation).

- Il permet à la laiterie qui achète à prix constant toute l'année, de vendre à prix constant, d'où possibilité d'avoir un prix invariable à la consommation durant toute l'année, en dépit des variations saisonnières du prix à la production.

- Il contribue à la garantie du prix à la production en permettant aux laiteries d'écouler tout le lait de consommation au prix de base. Mais ce point mérite une explication.

d)- Que devient la garantie de prix avec ce système ?

Le prix est garanti au producteur, c'est donc de son point de vue qu'il faut apprécier la garantie de prix. Les 22 cts sont assurés à la laiterie mais non pas au producteur. Quand le cours du lait de transformation s'établira à 21 cts le producteur livrant à une laiterie de consommation touchera 21 cts et non pas 22, le ct de différence étant versé par la laiterie au Fonds Laitier. Il semblerait dans ces conditions plus logique pour le calcul de la garantie de faire intervenir le prix de 21 cts, prix effectivement touché par le producteur. Logique toute apparente, en fait le ct qui va au Fonds Laitier a toutes les chances de revenir à la "classe" producteur par un chemin détourné :

- Soit sous forme d'un subside au lait de consommation quand sa rentabilité est inférieure à celle du lait de transformation.

(Dans ce cas bien que le producteur livrant à une laiterie de consommation touche plus de 22 cts, seul ce prix est retenu dans le calcul pour la garantie).

- Soit sous forme d'une répartition des excédents du Fonds Laitier en fin d'année au prorata des livraisons de chaque producteur.

Il est cependant possible que ce ct ne revienne jamais à la classe producteur si par suite d'une année mauvaise le lait de transformation a toujours une rentabilité inférieure au lait de consommation et qu'il n'y ait pas d'excédent au Fonds Laitier. Mais dans un système de cette nature il faut envisager une assez longue période et dans ce cadre la retenue du prix de base dans le calcul de la garantie se justifie par le simple fait que les subsides versés par le Fonds Laitier quand la rentabilité lait de transformation est supérieure à celle du lait de consommation, ne sont pas pris en considération.

A plusieurs reprises nous avons parlé de "calcul de la garantie". En quoi consiste ce calcul ?

Comme nous l'avons vu sous le titre "Le prix garanti au producteur" le Gouvernement, pour s'assurer que la classe producteur a touché en moyenne le prix garanti, calcule à intervalles réguliers la rentabilité des différents produits fabriqués à partir du lait, c'est-à-dire les prix que les cours pratiqués sur le marché libre permettent de payer à la production. Dans ce calcul la rentabilité du lait de consommation

est connue à l'avance : elle est égale au prix de base, un tiers du lait allant à la consommation il en résulte, le prix de base étant supérieur au prix de garantie, que le lait de transformation peut évoluer en-dessous du prix de garantie, tout en assurant son respect. Par exemple en 1953 :

-Prix garanti à la production : 20 cts.

-Prix de base du lait de consommation : 22 cts.

-Pour que le prix de garantie soit respecté le lait de transformation doit sur l'ensemble de la campagne avoir été payé en moyenne 19 cts :  $20 = \frac{2}{3}x + \frac{22}{3}$

$$x = 19 \text{ cts}$$

Si la rentabilité du lait de transformation calculée par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers ressortait à 18 cts, le Fonds Laitier recevrait du Fonds d'Egalisation Agricole (L.E.F.) les sommes nécessaires pour combler la différence soit :

-Prix reçu par la classe producteur :  $\frac{2}{3} \times 18 + \frac{22}{3} = 19,33$  cts

-Différence  $20 - 19,33 = 0,66$  ct.

0,66 ct par kilo serait versé sur tout le lait, lait de transformation comme lait de consommation. Dans cette hypothèse la classe producteur aura en définitive touché en moyenne par kilo de lait à la fin de la campagne :

-18 cts directement versés par la Laiterie.

-0,66 ct versé en fin de campagne par le Gouvernement.

Soit au total 18,66 cts pour chaque kilo de lait quelle que soit sa destination par application du système d'égalisation.

Le Fonds Laitier aura encaissé  $22 \text{ cts} - 18 = 4$  cts par kilo de lait versé à la consommation, ce qui représente pour l'ensemble du lait livré par les producteurs  $\frac{4}{3}$  cts = 1,33 ct par kilo (un tiers du lait à la consommation), encaisse qui, comme nous l'avons vu, a toutes chances de revenir en définitive au producteur. La classe producteur aura bien touché en moyenne le prix garanti de 20 cts ( $18,66 + 1,33$ ), mais en deux temps au minimum : 18 cts à la livraison, 2 cts ( $0,66 + 1,33$ ) en fin de campagne.

Le système outre sa complexité présente donc est inconfortable du paiement d'un complément de prix en fin de campagne. Disons tout de suite qu'en pratique les choses se passent beaucoup plus simplement pour la bonne raison que grâce à un soutien effectif des prix par les interventions de l'I.V.Z. doublées d'une politique d'exportation bien conduite, le prix du lait de transformation évolue à un niveau suffisamment élevé pour que la garantie ne soit pas mise en jeu. Ce qui en définitive est de l'intérêt non seulement du producteur, mais de l'Etat qui n'a pas à intervenir financièrement.

L'importance de la politique d'exportation ressort une fois de plus de nos conclusions.

## VI -- LA POLITIQUE D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION

Le fondement même de la politique d'exportation se trouve dans cette simple constatation statistique : 70% des produits laitiers fabriqués doivent être exportés.

Etroitement dirigées jusqu'en Février 1952, les exportations font l'objet depuis cette date d'une politique beaucoup plus libérale sauf en ce qui concerne les exportations de beurre vers le Royaume-Uni, les exportations de fromage et les relations au sein du Bénélux.

### 1<sup>o</sup> - Les exportations jusqu'en 1952 -

Au cours de la période qui a suivi la libération, le niveau des prix intérieurs, maintenu fort bas, présentait par rapport aux prix mondiaux un décalage important permettant de valoriser au mieux les exportations. Valorisation d'autant plus facile que plusieurs pays avaient un besoin urgent de produits laitiers.

A cette fin les services officiels avaient obligé les exportateurs à pratiquer des prix minima sur les marchés étrangers. Ces prix variaient suivant les pays de destination et leur fixation était faite en tenant compte des prix pratiqués sur ces marchés, des prix de la concurrence étrangère, et dans toute la mesure du possible du prix à la production hollandais. Ce régime de prix différentiels demandait un contrôle centralisé et a nécessité l'ingérence des services officiels dans le règlement financier des exportations pour réaliser une compensation entre les exportateurs suivant le pays auquel ils fournissaient.

L'exportateur était en général libre de traiter avec l'étranger (sauf pour l'Angleterre), mais la réalisation de l'opération était soumise à l'obtention d'une licence d'exportation et au respect du prix minimum. Le règlement financier se faisait par l'intermédiaire des services officiels qui payaient à l'exportateur un prix fixe, indépendant du prix réel obtenu sur le marché d'exportation.

### 2<sup>o</sup> - Les exportations depuis 1952 -

La tendance plus libérale de la politique laitière hollandaise jointe à la nécessité de s'adapter rapidement aux possibilités commerciales des marchés étrangers en face d'une concurrence accrue, notamment de la part du Danemark, amenèrent la Hollande à rendre libres les exportations de lait et de produits laitiers, à quelques exceptions étudiées ci-après. Depuis Février 1952, les exportateurs ne sont donc plus astreints à obtenir une licence et à respecter des prix minima.

#### a) - Les exportations de beurre sur le Royaume-Uni -

Le système libéral actuellement en vigueur pour les exportations peut fonctionner tant que les prix obtenus sur les marchés étrangers sont supérieurs aux prix de soutien intérieurs, c'est-à-dire aux prix de rachat par l'I.V.Z. Dans le cas contraire, les exportateurs ne trouvent plus à s'approvisionner sur le marché intérieur. Cette situation se présente actuellement avec le Royaume-Uni. Du fait des offres danoises, l'Angleterre en 1953 n'est acheteuse de beurre qu'aux environs de 310 francs, l'I.V.Z. achète sur le marché intérieur à 370 francs, aucun exportateur hollandais ne trouvant de beurre sur le marché hollandais à moins de 370 francs, se trouve dans l'impossibilité de livrer sur l'Angleterre. Pour ne pas perdre ce marché qui absorbait avant-guerre 70% des exportations hollandaises, on s'est trouvé dans l'obligation de financer les



exportations sur l'Angleterre.

Les exportations sont réalisées par l'I.V.Z. qui passe les contrats directement avec l'Angleterre. L'I.V.Z. revend ainsi à perte (en 1953 environ 50 frs par kilo) le beurre qu'il a acheté dans le cadre de son activité de soutien des prix. Les pertes sont en définitive à la charge du Fonds Laitier, donc du producteur comme nous le verrons plus loin.

Les exportations vers l'Angleterre ont d'ailleurs diminué au profit d'un développement sur la Belgique. En 1951 elles ne représentaient plus que 35% des exportations totales de beurre et en 1952 12% seulement.

b)- Les exportations de fromage -

Les exportations de fromage restent soumises aux dispositions en vigueur avant 1952 pour l'ensemble des produits laitiers, c'est-à-dire essentiellement à la fixation d'un prix minimum, variable suivant les pays destinataires. Les pays destinataires sont classés en quatre groupes :

1er groupe : Les pays européens à l'exception des pays méditerranéens. En 1953, les prix minima en vigueur dans cette zone étaient :

- pour le fromage plein gras 2,05 fl/kilo (190 frs)
- pour le fromage 40% 1,85 fl/kilo (170 frs)

2ème groupe : Les pays méditerranéens (européens et extra-européens).

3ème groupe : Les Etats-Unis et le Canada avec les prix minima les plus élevés.

4ème groupe : Les autres pays.

Le maintien d'un prix minimum répond à un double objectif :

- Obliger les exportateurs à apporter à l'économie hollandaise un minimum de devises.
- Soutenir les prix, en autorisant les exportations qu'à des prix supérieurs aux prix de rachat par l'I.V.Z.

Il est probable que le jour où la concurrence internationale jouera beaucoup plus vivement sur les fromages, ce produit verra son exportation devenir libre. En fait, dans cette éventualité, l'exportateur se verra contraint, pour trouver de la marchandise, de respecter un prix minimum : celui de l'achat par l'I.V.Z.

c)- Les relations au sein du Bénélux -

Les exportations sur la Belgique et le Luxembourg sont soumises à une réglementation particulière depuis le 1er Janvier 1951, établie à la suite de la signature du Protocole de Luxembourg en Octobre 1950.

Par ce Protocole il a été convenu que la libéralisation des échanges d'un certain nombre de produits laitiers ne pouvait encore être réalisée. Chaque pays participant est en droit de demander une protection de sa production indigène par la fixation de prix minima à respecter dans les échanges de ces produits. Dans ce cadre,

la Belgique a demandé la fixation de prix minima à l'importation pour le lait, la crème, le beurre, le lait évaporé, le yoghourt et depuis le 6 Juillet 1953 le lait condensé.

Ces prix minima sont des prix en-dessous desquels la Hollande s'est engagée à ne pas exporter vers la Belgique. En contre-partie, la Belgique lui accorde une préférence à l'importation, même si elle trouvait du beurre à meilleur compte sur le marché international.

Les prix minima sont des prix franco frontière. Ils sont établis d'un commun accord par la Commission Agriculture, Ravitaillement et Pêche du Conseil de l'Union Economique. Ils sont fixés en fonction de l'évolution des cours intérieurs belges. En cas de désaccord au sein de la Commission, le différend est porté devant une réunion des Ministres des trois Gouvernements spécialement convoquée à cet effet. Une décision doit être prise dans la huitaine. Si cette décision ne peut être prise à l'unanimité, le pays importateur est libre de mettre immédiatement en vigueur la mesure qu'il estime indispensable à la sauvegarde de ses intérêts.

Notons que ce prix minimum à l'exportation sur l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (U.E.B.L.) a une signification toute différente de celle du prix minimum à l'exportation des fromages. Le premier tend à protéger les producteurs belges, le second les producteurs hollandais et d'une manière plus générale l'économie hollandaise.

Les prix intérieurs hollandais étant nettement inférieurs aux prix minima, la Hollande soumet l'exportation vers l'U.E.B.L. à la délivrance d'une licence qui n'est accordée à l'exportateur qu'après versement d'une taxe égale à la différence entre le prix intérieur néerlandais (prix de gros) augmentée des frais de transport à la frontière et le prix minimum. Le montant de cette taxe est réparti par moitié entre les Pays-Bas et l'U.E.B.L. à la fin de chaque trimestre. La part des Pays-Bas va au Fonds Laitier ; en 1952 elle a été de l'ordre de 15 millions de florins (1,4 milliards de francs).

Ces différentes mesures d'orientation de la politique d'exportation ont contribué d'une manière certaine à maintenir la position de la Hollande sur le marché international et à assurer à l'ensemble de l'économie nationale des ressources indispensables. A eux seuls les produits laitiers fournissent plus de 10% des exportations néerlandaises, on comprend aisément tout l'intérêt que représente pour l'économie générale hollandaise le marché international des produits laitiers.

Cette importance des produits laitiers dans le commerce extérieur a incité le Gouvernement à promouvoir depuis de nombreuses années une politique de qualité des produits laitiers dont une des pièces maîtresses est le contrôle constant exercé sur les produits laitiers exportés. L'organisation de ce contrôle ne peut être envisagée dans le cadre de la présente étude.

Signalons cependant que les laiteries sont soumises à l'obligation d'adhérer aux organisations de contrôle pour le beurre, le lait en poudre et le fromage. A la réception, elles doivent d'autre part non seulement peser le lait mais déterminer la teneur en matière grasse. Cette dernière obligation n'a fait d'ailleurs que consacrer un état de fait.

Il est incontestable que cette qualité est une des raisons du maintien, voire de l'amélioration de la position de la Hollande sur le marché international.

### 3<sup>e</sup>- Les importations -

Les importations sont peu importantes pour l'économie laitière hollandaise. Elles sont frappées d'un droit de douane, exception faite pour les produits en provenance de l'U.E.P.L. dont l'importation a été libéralisée. Seules d'ailleurs les importations de lait écrémé présentent quelque importance; elles sont rendues possible par les bas prix du lait écrémé en Belgique et sont utilisées pour la retrocession aux cultivateurs et la standardisation du lait de consommation.

Dans le cadre de l'O.E.C.E., les importations de fromage d'un type non hollandais et ayant un minimum de 40% de M.G., de lactose, de caséine, de produits d'alimentation pour enfants ont été libéralisées et assujetties à un droit de douane de 15%. Pour les autres produits une licence est nécessaire.

A plusieurs reprises nous avons noté des interventions financières sur le marché, notamment celle du Fonds Laitier. La fréquence et les conséquences de telles interventions justifient une étude du financement de l'organisation du marché.

## VII - LE FINANCEMENT DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ

L'organisation du marché laitier repose financièrement sur le Fonds laitier (ZF) et le Fonds d'Egalisation Agricole (L.E.F.).

Le Fonds d'Egalisation Agricole n'intervient que si le fonctionnement du système d'organisation a été défectueux. C'est un dispositif de secours destiné à assurer au producteur le prix garanti par le versement de subsides (- - -)(I) dans le cas où les différentes interventions, dont l'ensemble constitue l'organisation du marché, se seraient révélées impuissantes à permettre le paiement de ce prix au producteur. Dans cette éventualité, le paiement est d'ailleurs effectué pour le Fonds laitier qui est crédité des sommes nécessaires au financement de cette opération par le Fonds d'Egalisation Agricole.

Le L.E.F. finance également les subventions destinées à baisser le prix du lait de consommation et les primes de qualité versées aux producteurs de l'Ouest du Pays (.....), opérations secondaires si l'on considère comme but essentiel de l'organisation du marché, le maintien d'une stabilité apportant aux agriculteurs la sécurité.

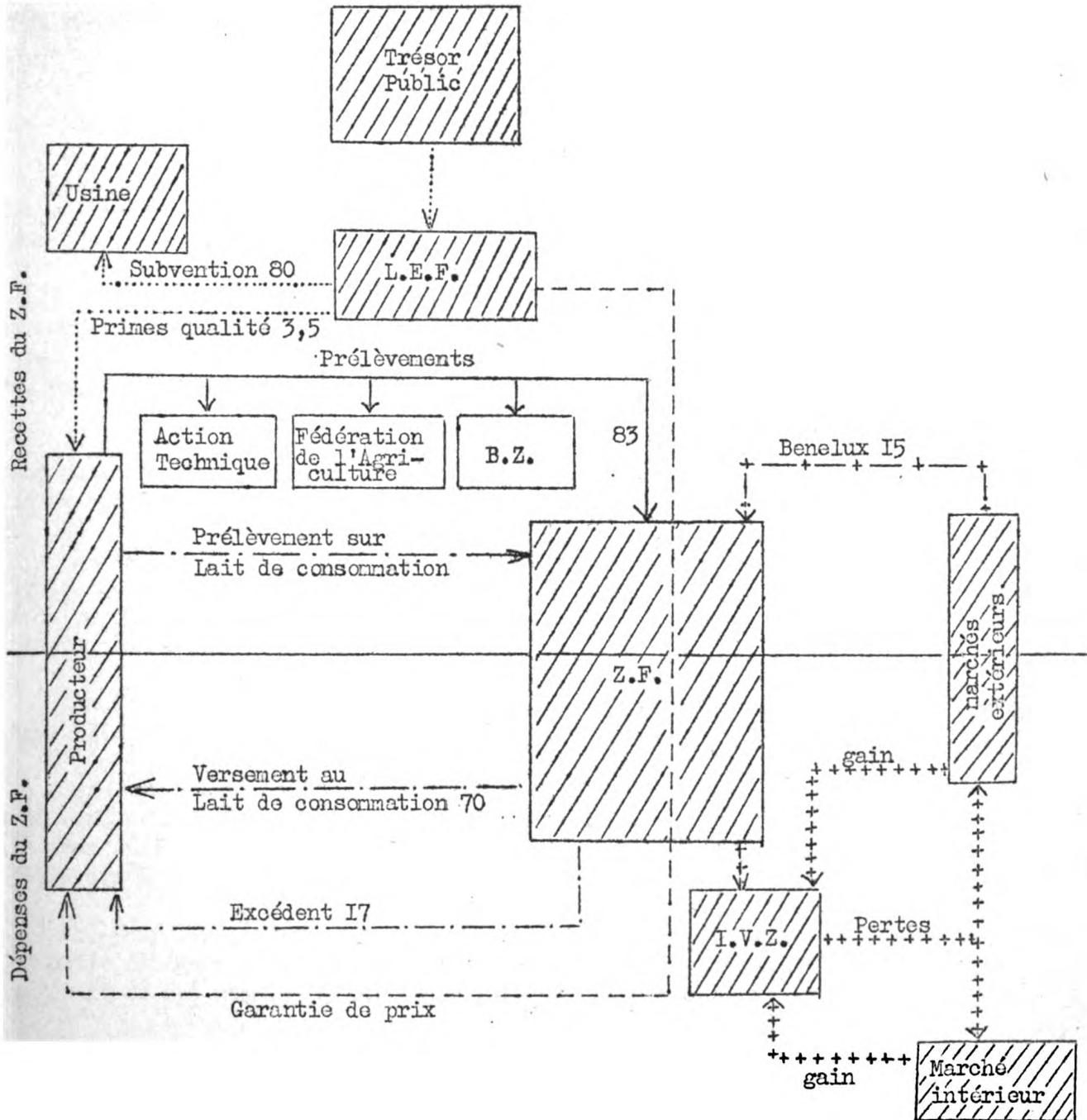
Sans négliger le rôle du L.E.F., particulièrement important pour assurer en dernier ressort le respect du prix garanti, il convient d'insister sur le fait que dans les conditions normales, le Fonds Laitier intervient seul dans le financement du programme de soutien des prix. Au point de vue financier, le problème fondamental se résout dans la question suivante : qui supporte les charges financières du Fonds Laitier ?

### A - LES RECETTES DU FONDS LAITIER

En faisant abstraction de la contribution essentielle de L.E.F. destinée à assurer le respect du prix garanti, pour laquelle le Fonds Laitier n'agit que comme

(I)- Ce mouvement de fonds est représenté graphiquement dans le tableau "Financement de l'Organisation du marché" par une flèche de tracé identique à celui indiqué dans la parenthèse. Cette remarque s'applique également à tous les autres mouvements de fonds dont il sera traité dans le texte.

FINANCEMENT DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ



- L.E.F. : Fonds d'Égalisation Agricole
- B.Z. : Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers
- I.V.Z. : Bureau d'achat et de vente des produits laitiers
- Z.F. : Fonds Laitier

Les chiffres indiquent en millions de florins l'importance approximative des mouvements de fonds pour l'année 1952.

répartiteur, les ressources du Fonds Laitier sont constituées par :

- 1- A titre principal par une contribution des producteurs (\_\_\_\_\_)
- 2- A titre accessoire le reversement des redevances perçues sur les exportations de produits laitiers à destination de l'U.E.B.L. (+ + - + -)
- 3- Eventuellement un prélèvement sur le lait de consommation (- . - . -)

1<sup>a</sup>) - La contribution des producteurs :

Au début de chaque campagne laitière, en Novembre, le Fonds Laitier dont la gestion est assurée par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers, établit son budget en fonction :

- de l'évolution probable pour l'année à venir des cours des produits transformés comparativement au prix du lait de consommation qui vient d'être fixé au début décembre. L'égalisation du prix du lait de consommation et du lait de transformation absorbe en effet la majeure partie des recettes du Fonds.

- de l'évolution probable de l'évolution des cours sur le marché international pour estimer les pertes éventuelles qu'aurait à supporter l'I.V.Z., pertes qui en définitive sont à la charge du Fonds Laitier.

L'établissement du budget est donc fait en fonction d'éléments incertains. Pour avoir des disponibilités suffisantes on fixe à un niveau assez élevé la contribution du producteur, se réservant la possibilité d'en diminuer le taux au cours de la campagne, comme ce fut le cas en 1953.

La contribution est fixée par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers. Elle est prélevée sur tout le lait commercialisé :

a) - sur tout le lait et la crème livrés aux laiteries. La laiterie en reçoit le montant qui vient ainsi en diminution du prix réel payé par la laiterie. En 1953 le taux était de 0,20 cts par 1% de matière grasse par kg, soit pour un lait à 3,5%, 0,70 cts/Kg (0Fr,65). Cette contribution représente 3,5% du prix garanti.

b) - sur les produits fermiers. Le fromage fermier constituant la quasi-totalité de cette catégorie, est le seul produit fermier assujéti au prélèvement. En 1953 le taux était de 6,6 cts/Kg (6Fr,10) soit environ 3% du prix du fromage.

c) - sur le lait entier vendu directement par le producteur au consommateur. En 1953 le taux était de 0,75 cts par litre (0Fr,69).

L'ensemble de ces prélèvements a atteint pour 1952 environ 80 millions de florins (7,4 milliards de francs) sur un total de recettes pour le Fonds de 95 millions de florins. On voit que la contribution des producteurs représente de loin la part la plus importante.

2<sup>a</sup>) - L'exportation sur l'U.E.B.L.

En vertu du protocole de Luxembourg, la moitié des redevances perçues sur les exportations de produits laitiers à destination de l'U.E.B.L. revient aux Pays-Bas. Leur montant en est reversé au Fonds Laitier. Pour 1952 il a atteint environ 15 mil-

lions de florins (1,4 milliard de francs).

Ces deux sources de recettes sont actuellement les seules, mais si le lait de consommation donnait une rentabilité supérieure aux produits transformés, le Fonds aurait une troisième source de financement: un prélèvement sur le lait de consommation pour égaliser la rentabilité des deux secteurs.

### B - LES DEPENSES DU FONDS LAITIER

Les dépenses à la charge du Fonds sont :

1- A titre principal le financement de l'égalisation des rentabilités lait de consommation-lait de transformation (- . - . - . -)

2- Eventuellement la prise en charge des pertes de l'I.V.Z. (+ + +)

3- Eventuellement le financement des opérations décidées par le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers.

Les dépenses sont essentiellement fonction de l'évolution du marché. En 1952 par exemple les dépenses ont servi à peu près uniquement à l'égalisation des rentabilités : 70 millions de florins (6,4 milliards de frs). Le lait de consommation ayant eu une rentabilité constamment inférieure au lait de transformation, le Fonds Laitier lui a versé des subsides importants.

### C - LES EXCEDENTS DU FONDS LAITIER

Normalement en fin de campagne (31 Octobre) le Fonds doit se trouver excédentaire, la contribution du producteur ayant été fixée à un taux assez élevé pour parer à toute éventualité. Que deviennent les excédents ?

Le Groupement Interprofessionnel des Produits Laitiers a la faculté de reporter les excédents sur la campagne suivante ou de les restituer aux producteurs au prorata des livraisons.

La première solution est la plus simple au point de vue pratique: elle évite des mouvements de fonds toujours onéreux à réaliser et permet de diminuer le taux de la contribution l'année suivante. C'est cependant la deuxième qui jusqu'ici a été retenue pour des raisons psychologiques. En 1952 par exemple une somme de 17 millions de florins a été reversée aux producteurs (- . . - . . - . . -) (1,6 milliards de frs). En 1953, le niveau relativement bas du prix du lait de transformation, a permis de diminuer sensiblement le montant des subsides versés au lait de consommation dans le cadre du système d'égalisation des rentabilités et de dégager des excédents importants qui, reversés aux producteurs, ont allégé leur contribution dans la proportion de 50% en la ramenant à environ 1,7% du prix à la production.

En dépit de ces reversements, la contribution à la charge des producteurs reste la ressource principale du Fonds. En 1952 par exemple, sur des dépenses de l'ordre de 78 millions de florins, la part restant à la charge des producteurs après reversement des excédents se montait à environ 63 millions de florins (5,8 milliards de frs).

En moyenne 80% des dépenses du Fonds sont actuellement à la charge des producteurs. Quant aux 20% restant, ils proviennent des redevances prélevées à l'exportation vers l'U.E.B.L., ils sont en définitive à la charge des consommateurs belges et

luxembourgeois.

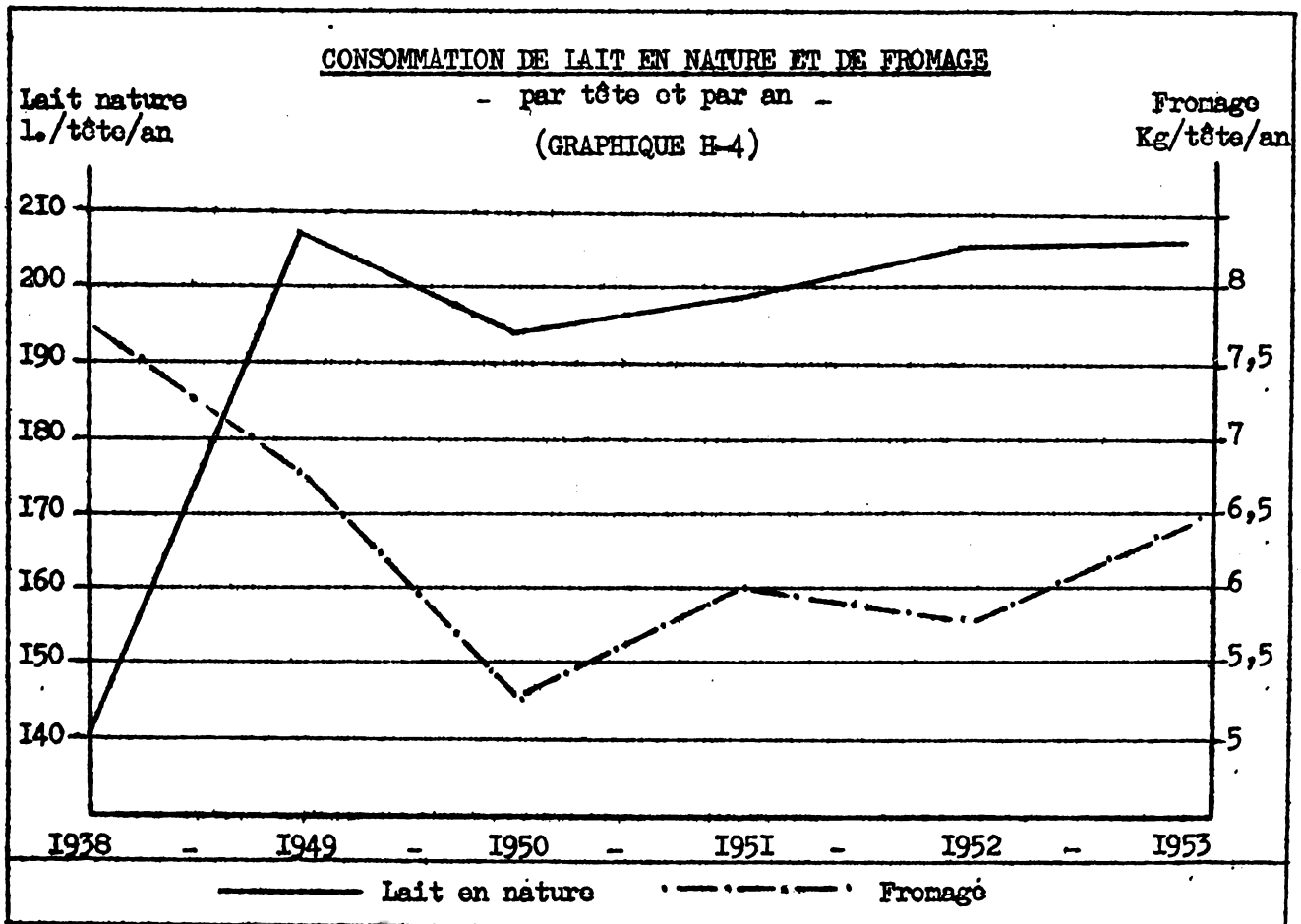
### VIII - ACTION SUR LA DEMANDE

Le respect du prix garanti sera d'autant mieux assuré que la production trouvera des débouchés. Si l'exportation est l'objet de considérations particulières, les débouchés offerts par le marché interne sont loin d'être négligés. En face du développement de la concurrence sur le marché international, l'accroissement de la consommation interne apparaît comme un élément de sécurité.

Dans cet esprit un système de propagande a été mis sur pied par le Groupe Interprofessionnel des Produits Laitiers (B.Z.) pour inciter le consommateur hollandais à développer sa consommation de lait en nature et de fromage. Jusqu'ici le beurre a été tenu à l'écart de cette action au profit de la margarine.

#### La propagande -

Le hollandais est un fort consommateur de lait en nature (200 Litres par an) et un consommateur moyen de fromage. Pendant la guerre les Pouvoirs Publics s'efforcèrent d'atténuer la pénurie alimentaire en encourageant les approvisionnements en lait de consommation, produit du territoire national. La consommation augmenta fortement par rapport à l'avant guerre. A partir de 1950, le retour à une situation normale dans les autres secteurs alimentaires risquait d'entraîner une chute de la consommation du lait en nature, le recours à la propagande permit de stopper la baisse amorcée en 1950 et de remonter peu à peu au niveau de la guerre (graphique H-4).

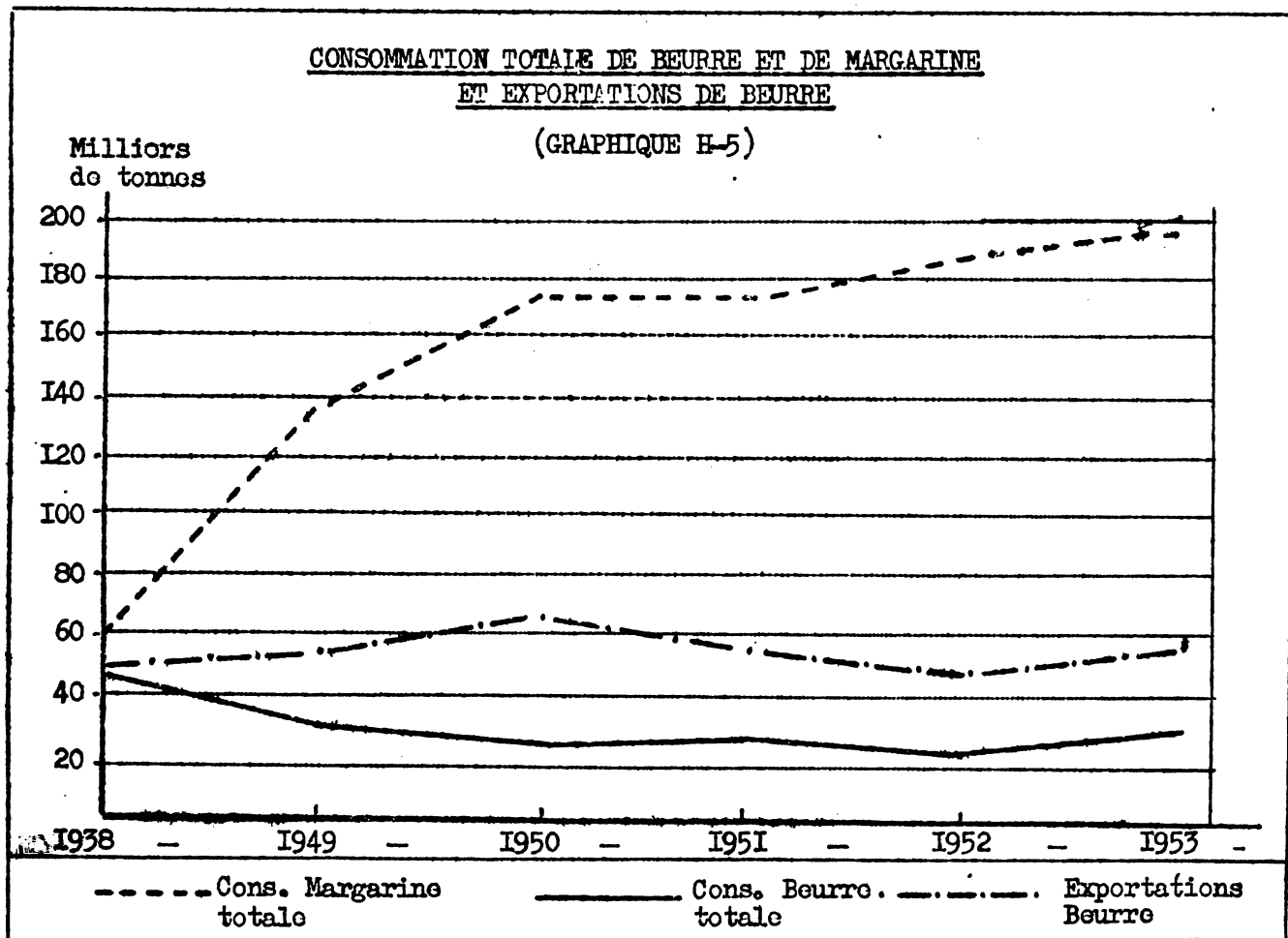


Le maintien de la consommation de lait en nature à un niveau élevé n'est d'ailleurs pas en opposition totale avec le désir de la Hollande d'avoir le maximum de beurre disponible à l'exportation. Standardisé à un taux très bas (2,5% de matière grasse) le lait de consommation laisse, comme sous produit, de la matière grasse pour la fabrication du beurre et présente l'avantage sur le lait travaillé exclusivement en bouterie, de résoudre le problème toujours délicat de l'utilisation du lait écrémé.

La propagande est financée par un prélèvement à la charge des entreprises de transformation et de commercialisation. Elle est complétée par un programme de distribution gratuite de lait dans les écoles, financé sur les fonds propres du Groupement Interprofessionnel des produits laitiers.

### La margarine -

Les Pays-Bas considèrent la margarine comme un produit complémentaire du beurre et relèguent au second plan le problème de la concurrence beurre-margarine. La politique d'exportation explique cette position. Soucieux de disposer pour l'exportation d'un tonnage de beurre aussi élevé que possible, les Pays-Bas ont encouragé les consommateurs hollandais à satisfaire leurs besoins en corps gras, sous forme de margarine. Cet encouragement s'est manifesté de 1940 à 1951 par l'octroi d'une subvention destinée à abaisser le prix de la margarine. Le résultat a été très net, la consommation par tête et par an est passée de 7,2 kg en 1938 à 18,6 kg en 1953 pour la margarine contre 5,6 kg et 2,8 kg respectivement pour le beurre. Le graphique H-5 illustre ces constatations.





Cette politique s'est traduite par une législation assez libérale à l'égard de la margarine qui vise essentiellement à éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur entre la margarine et le beurre et à autoriser l'emploi de procédés de fabrication qui améliorent la présentation de la margarine. C'est ainsi que l'addition d'agents de conservation, de matières colorantes et aromatisantes, de vitamines est autorisée.

### CONCLUSION

Le système hollandais élaboré principalement en faveur du producteur, présente ce caractère particulier d'être à la charge financière de ce même producteur. S'il fallait schématiser le Fonds Laitier, on pourrait le comparer à une Compagnie d'assurance pour la garantie du prix à la production, à gestion interprofessionnelle sous le contrôle de l'Etat, dont les primes sont versées par les producteurs. Cette compagnie ne couvre le risque que pour un marché où les déséquilibres entre l'offre et la demande ne sont que temporaires. S'il y a crise, caractérisée par un déséquilibre prolongé, le prix garanti ne sera pas atteint en dépit des interventions du Fonds Laitier. Dans cette éventualité le risque passera à la charge du Fonds d'Egalisation Agricole, c'est-à-dire à la charge du Trésor Public qui paiera des subsides au producteur pour que le prix garanti soit atteint.

Durant ces dernières années, le Fonds n'a pas ou a intervenu, les différentes mesures d'intervention sur le marché et les prix obtenus à l'exportation ayant permis d'atteindre des prix réels supérieurs au prix garanti. Toutefois, la différence s'amoins et il est possible que pour la campagne 1953-54 on soit dans l'obligation de faire appel au Fonds.

	Prix garanti	Prix payé
1950-51	17,5 ct/litre	19,03 ct/litre
1951-52	20,4 ct	22,03 ct
1952-53	20 ct	20,80 ct

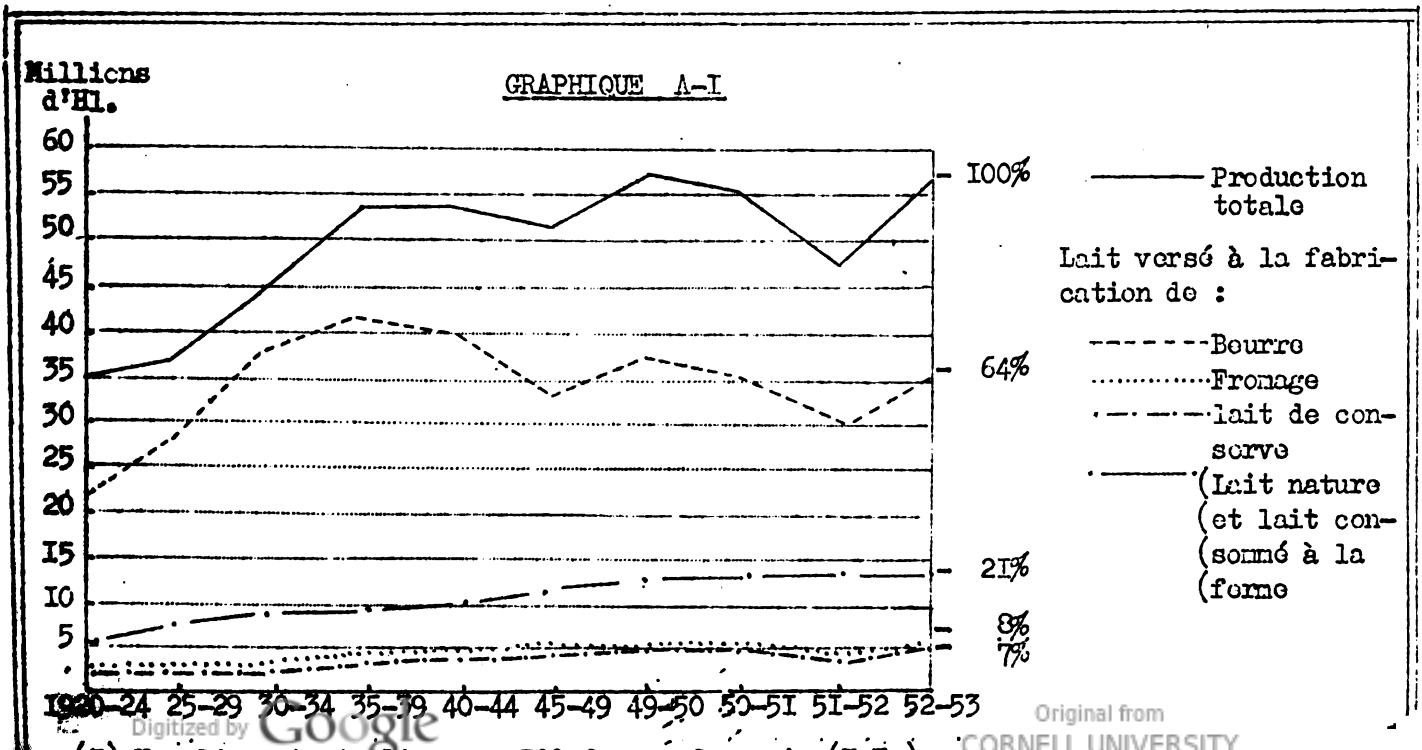
## AUSTRALIE

QUELQUES CARACTERISTIQUES DU MARCHE LAITIER AUSTRALIEN

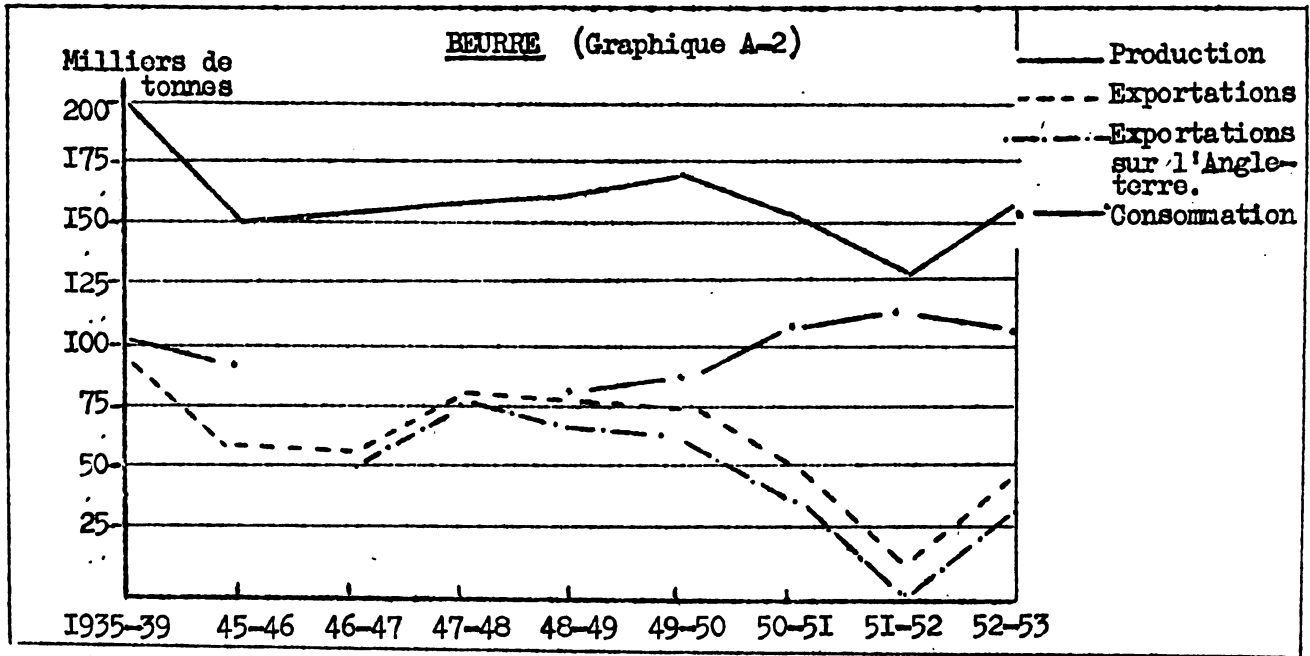
Sans fournir le principal produit agricole de l'Australie, la production laitière des 3.100.000 vaches constitue cependant avec ses 140 millions de £ (I) 14% de la valeur de la production agricole.

La production s'est légèrement développée par rapport à l'avant guerre mais le développement de la production totale ne s'est pas réparti uniformément entre les différentes utilisations du lait (graphique A-I). L'accroissement le plus sensible se révèle dans le secteur lait de consommation. Le fromage et les laits de conserve accusent également une augmentation de production. L'ensemble de ces augmentations n'est pas dû uniquement au développement de la production totale mais à la diminution très nette de la production du beurre qui reste malgré tout le produit principal sur le marché (64% de la production est transformée en beurre).

Une part importante de la production est exportée, en moyenne de l'ordre de 30%, (5,8% des exportations totales du pays) principalement sous forme de beurre (65% des exportations). Le fromage représente environ 20% des exportations et les laits de conserve 18%, ces deux produits, surtout les laits de conserve, marquent une tendance à améliorer leur position exportatrice par rapport au beurre.

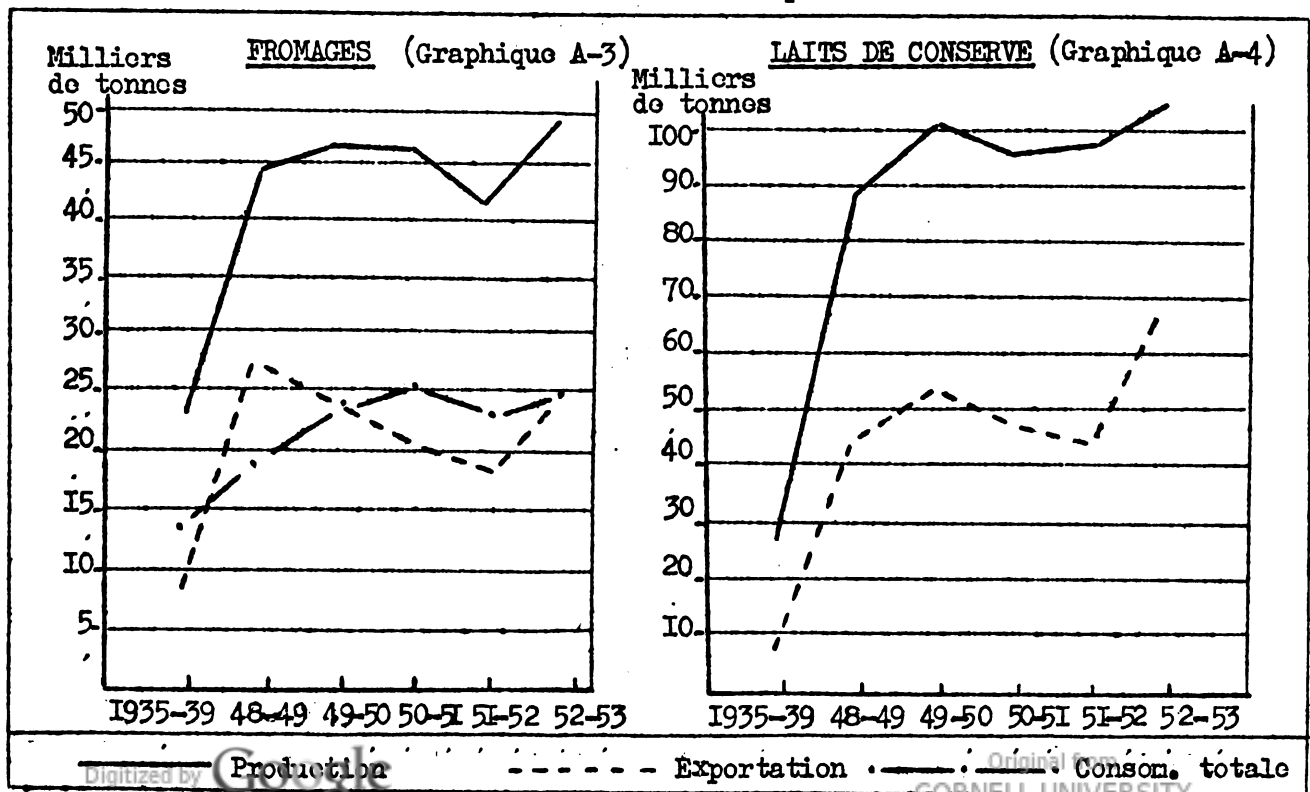


Sur le marché du beurre (graphique A-2) 30% de la production sont exportées principalement sur le Royaume-Uni (80% des exportations de beurre). La consommation interne tend à se développer.



Le marché du fromage (graphique A-3) n'absorbe que 8% de la production totale mais est essentiellement orienté vers l'exportation qui absorbe 50% de ses disponibilités

L'importance du marché des laits de conserve (graphique A-4) est pratiquement identique à celle du fromage. Ils absorbent 7% de la production totale de lait et plus de la moitié de leur production est exportée.



L'ORGANISATION DU MARCHE LAITIER AUSTRALIEN

Pays traditionnellement exportateur, l'Australien avait élaboré dès 1926 une politique laitière dont l'objectif à peu près exclusif était le développement des échanges extérieurs. La contraction du commerce international, la réduction du potentiel de production, consécutives au déclenchement des hostilités, jointes à la nécessité de satisfaire aux besoins du pays et de la Grande-Bretagne amenèrent le Gouvernement Australien à prendre en considération d'autres éléments, sans négliger pour autant le commerce extérieur.

Depuis de nombreuses années les agriculteurs demandaient que les mesures d'intervention sur le marché soient prises en fonction du coût de production du lait. En 1945 le Gouvernement du Commonwealth en accepta le principe tant pour assurer aux agriculteurs un revenu décent que pour les inciter à développer leur production en leur apportant une sécurité relative. Sous réserve de la possibilité de déterminer le coût de production du lait, on peut considérer que jusqu'en 1952 la politique de prix suivie par le Commonwealth s'inspire essentiellement de la nécessité de couvrir les frais engagés par les producteurs de lait, tout en sauvegardant le pouvoir d'achat du consommateur. Depuis, la lourdeur du marché international a contribué à faire abandonner plus ou moins ouvertement l'application stricte de ce principe par une politique de prix toujours basée sur le coût de production, mais dans laquelle la maintien, voire l'extension, des débouchés interviennent comme éléments correcteurs.

L'organisation du marché laitier australien ne repose pas uniquement sur le Commonwealth. L'Australie est en effet une Confédération qui groupe six états ayant une certaine autonomie dans le domaine qui nous concerne. Les interventions sur le marché laitier résultent d'une collaboration entre le Gouvernement Fédéral (Commonwealth Government) et les Gouvernements des Etats (State Government). D'une façon générale les Etats s'occupent du marché des laits de consommation et le Commonwealth des laits de transformation, c'est-à-dire essentiellement du beurre et du fromage. Cette répartition se retrouve dans les organismes chargés d'intervenir sur le marché.

o  
o o  
o

I - LES ORGANISMES INTERVENANT SUR LE MARCHE

Fonctionnent -sur le plan fédéral, l'Office des Produits laitiers et le  
Groupe de Régulation des Produits Laitiers,

-dans chaque Etat, un Office du Lait de consommation et un  
Office des Produits laitiers.

-L'Office Australien des Produits Laitiers (Australian Dairy Produce Board) :

L'Office est administré par un Président nommé par le Gouvernement et par un Conseil comprenant :

- 3 représentants des producteurs,
- 6 représentants des coopératives beurrières et fromagères (1 par Etat),
- 2 représentants des industriels beurriers et fromagers,
- 1 représentant des employés de beurreries et de fromageries.

L'Office placé sous l'autorité du Ministre Fédéral de l'Agriculture a tous pouvoirs sur les points suivants :

- Transport, commercialisation, stockage des produits laitiers,
- Achat et vente pour l'exportation au nom du Gouvernement,
- Recherche des débouchés,

L'Office est financé par une taxe sur les exportations de beurre et de fromage.

-Le Groupement de Péréquation des Produits Laitiers Australiens (Commonwealth Dairy Produce Equalisation Committee Ltd) :

Le Groupement a été créé en 1934 sous forme d'une société anonyme. Les objectifs sont assez étendus :

- Maintenir, développer la production laitière en Australie et assurer sa défense,
- Permettre, dans toute la mesure du possible, aux entreprises de transformation, de payer le même prix à la production,
- Fixer, par accord avec les entreprises de transformation, les prix de base des produits laitiers australiens, en vue d'obtenir un prix à la production identique dans toutes les entreprises,
- Se procurer, si besoin est, une cotisation auprès des entreprises de transformation pour la réalisation de ses objectifs.

Le capital du Groupement est de 36 £, réparti en 36 actions de 1 £ possédées par des professionnels.

Le Groupement de Péréquation joue un rôle essentiel dans l'organisation du marché laitier australien bien qu'il ne détienne aucun pouvoir réglementaire. En fait, ses décisions sont appliquées par l'ensemble des entreprises de transformation à la suite des conventions que chaque entreprise passe avec le Groupement.

D'origine contractuelle, les pouvoirs du Groupement peuvent paraître assez fragiles. Il suffit de quelques entreprises importantes se refusant à donner leur adhésion au Groupement pour compromettre à plus ou moins longue échéance son action. En fait le Groupement dispose, grâce à l'appui des Pouvoirs Publics, de "moyens de pression" suffisamment puissants pour inciter la presque totalité des

entreprises à souscrire aux mesures qu'il arrête, tel le paiement de subventions gouvernementales dont seuls les adhérents du Groupement peuvent bénéficier.

-Les Offices du Lait de Consommation (Milk Board) :

Dans chaque Etat l'approvisionnement des centres de consommation est fait sous le contrôle d'un Office du Lait. L'Office a une compétence très étendue pour tout ce qui concerne le lait de consommation : organisation du circuit production-consommation, prix, questions techniques. Il est placé sous la tutelle du Ministre de l'Agriculture et est administré par un conseil composé de représentants des professionnels laitiers et des consommateurs.

-Les Offices de Produits Laitiers (Dairy Produce Board) :

Il existe également dans chaque Etat un Office compétent pour le marché des produits laitiers. A la suite des accords passés entre les Etats et le Gouvernement Fédéral en 1952 donnant pouvoir à ce dernier de fixer les prix du beurre et du fromage, le rôle des Offices des Produits Laitiers est secondaire au point de vue économique. Ils déterminent mensuellement les quantités de beurre et de fromage qui sont autorisées à être vendues dans le commerce interétat.

Les Offices, placés sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture de chaque Etat, sont gérés par un Conseil comprenant :

- 1 représentant du Ministre de l'Agriculture,
- 2 directeurs d'entreprises privées,
- 2 directeurs de coopératives,
- 2 représentants des producteurs.

o  
o o  
o

## II - PRINCIPES DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ

Le marché du lait australien comprend deux secteurs relativement isolés l'un de l'autre par l'intervention des Offices du lait de consommation : le secteur lait de consommation et le secteur lait de transformation.

L'approvisionnement en lait de consommation des centres urbains est assuré par les Offices du lait de consommation au moyen de contrats passés avec les producteurs. Les Offices équilibrent l'offre et la demande : en période excédentaire en envoyant à la transformation toute quantité de lait qui n'est pas susceptible de s'écouler sur le marché du lait de consommation, en période déficitaire (cas pratiquement exclu depuis 1953) en augmentant le nombre de contractants ou en rationnant la consommation. La taxation des prix à tous les stades, basée sur le prix de revient à la production, trouve ainsi les conditions propres à son effi-

Sur le marché des laits de transformation, l'organisation a été l'oeuvre du Gouvernement Fédéral depuis 1943.

En 1943 le Gouvernement accorda un prix garanti, basé sur le coût de production, aux producteurs pour tout le lait destiné à la fabrication du beurre, du fromage et des laits de conserve. Le respect de ce prix de garantie est assuré :

-Par la taxation sur le marché interne et l'adaptation de l'offre à la demande qui s'exprime au prix taxé en incitant les entreprises à développer ou à freiner les exportations (le marché australien est toujours exportateur).

-Les entreprises sont incitées à développer ou à freiner les exportations par l'intervention du Groupement de Péréquation qui donne aux ventes à l'exportation une rentabilité identique à celle des ventes sur le marché interne, tout en permettant aux exportateurs de pratiquer des prix de concurrence sur le marché international.

Sous réserve des subventions accordées pour diminuer les prix au consommateur, les prix taxés sur le marché interne correspondent au prix garanti. Quand les prix à l'exportation sont supérieurs au prix garanti, la différence est mise en réserve au Fonds de Stabilisation de l'Industrie Laitière. Dans le cas contraire le Fonds couvre la différence. L'équilibre du Fonds est assuré par le Trésor Public.

La garantie de prix fut totale jusqu'en 1952. La situation du marché international à cette époque s'étant renversée, les prix à l'exportation devenaient de plus en plus inférieurs au prix de revient et aggravaient les charges du Trésor Public. Le Gouvernement, dans le cadre d'un plan de 5 ans (1952-1957), modifia sa politique en n'accordant plus le bénéfice de la garantie à la totalité de la production, mais seulement à 120 % des quantités consommées sur le marché interne en beurre et fromage. Par exemple pour une production de beurre de 170.000 tonnes en 1952-1953, environ 120.000 furent consommées sur le marché interne. La garantie ne couvrit que 120 % de 120.000, soit 144.000 tonnes. D'autre part, les laits de conserve furent exclus de la garantie.

La majeure partie de la production reste néanmoins sous garantie. En 1952-1953 on peut estimer que plus de 80% de la production ont été couverts par la garantie. Le principe posé en 1943, selon lequel le producteur devait toucher un prix correspondant à son coût de production, a été de ce fait quelque peu modifié. Dans sa politique le Gouvernement Fédéral prend en considération principalement le coût de production mais il tient compte également des débouchés.

o  
o o  
o

### III - LA DÉTERMINATION DU PRIX DU LAIT A LA PRODUCTION

Pour chacun des deux secteurs de l'économie laitière australienne, lait de consommation d'une part, produits transformés de l'autre, il existe un prix de base du lait à la production déterminé dans des conditions assez différentes.

#### A - LE PRIX DU LAIT DE CONSOMMATION A LA PRODUCTION -

Ce prix est du ressort de chaque Etat. Le Ministère de l'Agriculture de chaque Etat le détermine sur proposition de l'Office du Lait de Consommation. Il varie d'un Etat à l'autre.

Comme pour le lait de transformation, le principe est la fixation d'un prix basé sur le prix de revient. En fait d'autres éléments sont pris en considération : pouvoir d'achat du consommateur et débouchés notamment. Nous verrons plus loin les difficultés de la détermination d'un prix de revient moyen au stade national, difficultés qui proviennent essentiellement de l'hétérogénéité de la structure des exploitations. Dans le cas qui nous préoccupe il s'agit d'apprécier le prix de revient d'exploitations situées dans un champ beaucoup plus réduit délimité par le bassin d'approvisionnement d'un centre de consommation. Sans être identique la structure des différentes exploitations de ce bassin est cependant voisine. La détermination d'un prix de revient moyen s'en trouve facilitée d'autant.

L'Office du Lait de Consommation pour établir ses propositions fait des enquêtes privées et publiques sur le coût de la production, de la transformation et de la distribution du lait dans le bassin considéré. Les enquêtes publiques sont déterminantes et la procédure suivant laquelle elles se déroulent mérite d'être notée en raison de son originalité.

L'Office organise une série d'audiences publiques au cours desquelles sont entendus les producteurs, les transformateurs, les commerçants et les consommateurs. A ces audiences le producteur apporte sa comptabilité ou à défaut des précisions sur leurs frais de production.

Ces audiences permettent de confronter les différents points de vue et surtout elles donnent aux intéressés la possibilité de faire connaître leur avis. Toute personne qui le désire peut en effet être entendue. Les consommateurs sont à même d'apprécier plus justement les conditions de la production et les producteurs prennent mieux conscience de la situation des consommateurs.

Le prix du lait de consommation est fixé sur la base du prix de revient, un autre élément intervient toutefois pour corriger le prix de revient : le lait de surplus. Nous verrons plus loin que tout le lait des producteurs des zones de lait de consommation n'est pas payé au prix du lait de consommation, une partie qui excède les besoins des consommateurs pendant l'été est payée au producteur au prix du lait de transformation, prix nettement inférieur au prix de revient des producteurs des zones de lait de consommation. Pour que le producteur touche pour la totalité de son lait un prix égal au prix de revient, il faut donc fixer le



prix du lait de consommation à un prix supérieur au prix de revient. L'Office, tenant compte de ce fait, évalue au début de la campagne le pourcentage du lait qui ira à la transformation et le prix du lait à la transformation et corrige le prix de revient pour aboutir au prix du lait de consommation.

Exemple : prix de revient 28 - prix ostinó du lait de transformation 16 pourcentage du lait allant à la transformation (lait de surplus) 30 %. Pour que le producteur touche 28 frs, le prix P du lait de consommation sera fixé à :

$$100 \times 28 = 30 \times 16 + 70 P$$

$$P = 35 \text{ Fr } 10$$

Dans la mesure où les estimations de l'Office quant à la proportion de lait allant à la transformation et au prix de ce lait sont exactes, le producteur recevra un prix égal au prix de revient.

#### B - LE PRIX DU LAIT DE TRANSFORMATION A LA PRODUCTION -

Les producteurs depuis fort longtemps avaient demandé au Gouvernement de voir le prix du lait de transformation à la production garanti sur la base du coût de production. En 1943 le Gouvernement en accepta le principe. L'adoption de ce système supposait la connaissance sinon exacte, du moins approximative des frais de production du lait.

La fixation d'un prix garanti en fonction du coût de production paraît à priori relativement simple. Les difficultés surgissent immédiatement lorsqu'il s'agit de déterminer ce coût de production. Sur le plan national, sans vouloir rentrer dans le détail des nombreux problèmes soulevés par l'établissement du prix de revient en agriculture, signalons cependant que la connaissance du coût de production est extrêmement délicate du fait :

-Du grand nombre d'exploitations concourant à l'élaboration du lait. L'étude du prix de revient ne peut porter que sur un nombre limité d'exploitations, au départ il faut donc faire un "échantillonnage".

-Les exploitations agricoles présentent entre elles une grande diversité (climat, sol, structure) et mettent sur le marché plusieurs produits. L'étude du prix de revient d'un produit nécessite donc le choix d'un type d'exploitation et l'établissement de conventions pour la répartition des charges entre les différentes productions.

-Les agriculteurs qui tiennent une comptabilité sont peu nombreux. Pour déterminer un prix de revient, une enquête apparaît comme seule possible.

Comment a-t-on résolu ces différents problèmes pour arriver à la fixation d'un prix garanti ?

De 1943 à 1946 l'estimation des frais de production était faite sans règle précise par la profession d'une part et par l'administration d'autre part.

La divergence des appréciations de chacune des deux "parties" fit ressortir la nécessité de faire les enquêtes sur le coût de production en commun et suivant une méthode déterminée. A cet effet le Gouvernement créa en 1946 le Comité Conseil de l'Industrie Laitière (Joint Dairying Industry Advisory Committee, généralement désigné par ses initiales J.D.I.A.C.) comprenant 4 représentants de l'Administration et 4 professionnels dont les fonctions essentielles sont de :

-Conseiller le Gouvernement sur toutes les questions relatives aux frais de production, de transformation et de distribution des produits laitiers,

-Conduire les enquêtes sur le coût de production;

Ces enquêtes sont faites dans chaque région par un groupe de deux enquêteurs (un fonctionnaire et un professionnel) suivant un certain nombre de règles définies par le J.D.I.A.C.

Le prix garanti n'étant pas valable pour le lait destiné à la consommation en nature, les fermes situées dans des zones de lait de consommation ne furent pas retenues. Dans les autres régions "l'échantillonnage" fut fait au hasard mais seules les fermes présentant les caractéristiques suivantes furent choisies :

-La production laitière est la principale production de l'exploitation,

-Elle requiert continuellement au moins l'emploi à plein temps d'une personne.

La répartition des charges entre les différentes productions est faite de façon très simple : les ressources autres que celles provenant du lait sont déduites des frais totaux de l'exploitation pour donner le montant des frais de la production laitière.

Suivant cette procédure deux grandes enquêtes ont été conduites en 1947 et 1951. Elles ont porté sur 2 % des fermes spécifiquement laitières des principales régions productrices de lait de transformation, soit au total 1015 fermes. Entre ces grandes enquêtes, on procède annuellement à des enquêtes partielles (sur une centaine de fermes).

Les résultats obtenus à partir des fermes étudiées donnent une échelle des coûts assez étendue, sur cette échelle seul un point doit être en définitive retenu : celui qui correspondra au prix garanti. Pour le déterminer on élimine les cas extrêmes en ne retenant que les 700 exploitations dont les coûts sont groupés autour du "modal point" défini comme le coût de production qui ressort le plus grand nombre de fois lors du dépouillement de l'enquête. Le coût de production qui correspond au prix garanti est le coût moyen obtenu en divisant le total des frais de production par le total des productions des 700 fermes.

Le coût de production moyen ainsi calculé par le J.D.I.A.C. n'est pas forcément le prix garanti. Ce coût de production est proposé par le J.D.I.A.C. au Gouvernement Fédéral comme prix garanti, mais la décision est prise en dernier

ressort par les Pouvoirs Publics qui peuvent fixer le prix garanti à un niveau différent. En fait les propositions du J.D.I.A.C. ont presque toujours été retenues.

Dans le cadre du plan de 5 ans pour l'industrie laitière (1952-1957) quelques modifications ont été apportées à la détermination du prix garanti.

a)- Les enquêtes ne seront plus faites par le J.D.I.A.C. mais sous la direction d'une "autorité indépendante" : le Comité d'Enquête de l'Industrie Laitière (Dairy Industry Investigation Committee). Ce Comité est composé de 3 personnes choisies en raison de leurs compétences. Dans l'exercice de leur fonction au sein du Comité ces personnes seront indépendantes des associations ou des administrations auxquelles elles appartiennent. Elles exprimeront librement leur opinion sur le coût de production et les recommandations à faire au Gouvernement.

b)- Cette Commission en donnant son avis au Gouvernement pour la fixation du prix garanti ne doit pas seulement s'inspirer du coût de production, mais tenir compte des perspectives du marché laitier.

Le prix garanti est exprimé non pas au litre de lait mais à la livre (anglais) de beurre commercial rendu quai usine. Le lait se composant, au point de vue économique, de deux éléments : la matière grasse et la matière azotée, ceci revient à ne garantir au producteur que le prix de la matière grasse. Ce mode de calcul se justifie par le fait que la garantie ne couvre que le lait transformé en beurre et fromage dont 90% servent à la fabrication de beurre.

A titre indicatif, les prix garantis par livre de beurre commercial rendu quai usine ont été de (en pence australiens) :

1943/44	1944/45	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53
19,3	19,5	19,5	19,5	24	26	28,5	31,20	42,02	49,29

Un prix de X par livre de beurre commercial rendu quai usine donne un prix de : 2,67 X par kilo de matière grasse, soit pour l'année 1952-1953 un prix de 430 FF (I) par kilo de matière grasse rendu quai usine.

Comme nous le verrons plus loin, la garantie ne couvre pas la totalité du lait de transformation. Le prix réel touché par le producteur de lait de transformation sera le plus souvent inférieur au prix garanti.

o  
o o  
o

(I)- francs français.

IV - LE MARCHÉ DU BEURRE

Depuis fort longtemps le marché du beurre australien a connu des interventions d'ordre étatique ou professionnel. Leurs modalités ont très sensiblement varié au cours des trente dernières années, s'adaptant à la situation du marché dont on peut distinguer les phases suivantes :

A - 1926-1934 : LE PLAN PATERSON -

Les exportations sont importantes, un tiers de la production quitte le pays. Les conditions de vie en Australie permettent au consommateur de payer son beurre plus cher sans diminution sensible de la consommation. Le pouvoir d'achat du consommateur australien est à cette époque suffisamment élevé pour absorber une augmentation du prix du beurre, socialement souhaitable pour améliorer les conditions de vie du producteur. Mais les prix du marché interne sont limités par l'influence qu'exercent sur eux les prix relativement bas obtenus à l'exportation. L'augmentation du prix interne sera obtenue si on permet aux commerçants d'obtenir un prix à l'exportation plus élevé. Tel fut l'objectif du Plan Paterson mis en application en 1926.

Le prix à l'exportation ne fut pas changé pour l'acheteur étranger; il fut augmenté pour le vendeur par l'octroi d'une prime par kilo de beurre exporté, financée par un prélèvement sur tout le beurre produit. Un tiers de la production étant exporté un prélèvement de 1 franc par exemple par kg de beurre produit, permettait d'accorder une subvention de 3 frs par kg de beurre exporté. Le prix obtenu à l'exportation augmentait donc de 3 frs pour le vendeur et entraînait une augmentation de 3 frs du prix intérieur sur les deux tiers de la production. Sur l'ensemble de la production le gain brut pour le producteur ressortait à 2 frs par kilo, soit un gain net de 1 fr par kilo.

Le système n'était pas obligatoire, il dépendait de la loyale adhésion des boulangeries au plan. La chute des prix au Royaume-Uni, principal client de l'Australie, jointe à la tendance, sans cesse plus accentuée, des fabricants de beurre de diminuer leurs exportations au profit de la vente locale sans payer le prélèvement, condamna le plan qui fut abrogé en 1934.

B - 1934-1936: LA PEREQUATION OBLIGATOIRE -

En 1934 un nouveau plan de péréquation (Equalisation Plan) est mis en vigueur avec pour objectif :

- détacher les cours du marché interne de ceux du marché international en baisse constante, pour les maintenir au niveau atteint à la fin du Plan Paterson;
- assurer aux entreprises, et partant à leurs producteurs, un prix indépendant de la destination du beurre : marché intérieur ou exportation.

Le premier objectif implique des mesures propres à empêcher les entreprises de négliger le marché international à bas prix au profit du marché interne à

prix plus élevé, tendance incompatible avec le maintien des prix sur le marché interne. Ces mesures sont prises conjointement par les autorités de chaque Etat Australien et les autorités fédérales.

La législation de chaque Etat prévoit qu'une entreprise ne peut vendre plus d'un certain pourcentage de sa production dans l'Etat. La législation fédérale dispose de son côté que le commerce entre Etats ne sera permis qu'aux entreprises qui ont exporté un pourcentage déterminé de leur production, complémentaire de celui fixé pour la vente interne. Le commerce inter-états est subordonné à la possession de licences de commerce et de transport. Une entreprise ne peut vendre en dehors de son Etat que si elle possède une licence de commerce dont la délivrance est subordonnée à l'engagement d'exporter le pourcentage prévu. Pour transporter le beurre, il faut une licence de transport délivrée à tout transporteur qui s'engage à n'accepter des marchandises que d'une entreprise titulaire d'une licence de commerce.

Si un tel système est susceptible d'inciter les entreprises à exporter, il est cependant insuffisant pour la réalisation de l'objectif précité, son application ne pouvant à priori être intégrale. Une entreprise peut loyalement faire tous les efforts nécessaires pour exporter son contingent sans y parvenir. Par contre, une autre entreprise peut avoir trouvé des débouchés à l'exportation dépassant son contingent. Pour donner au système une plus grande souplesse, le non respect des quotas est admis, mais il est assorti de dispositions financières qui assurent la réalisation du deuxième objectif du plan : un prix péréqué pour chaque entreprise indépendamment des marchés conclus.

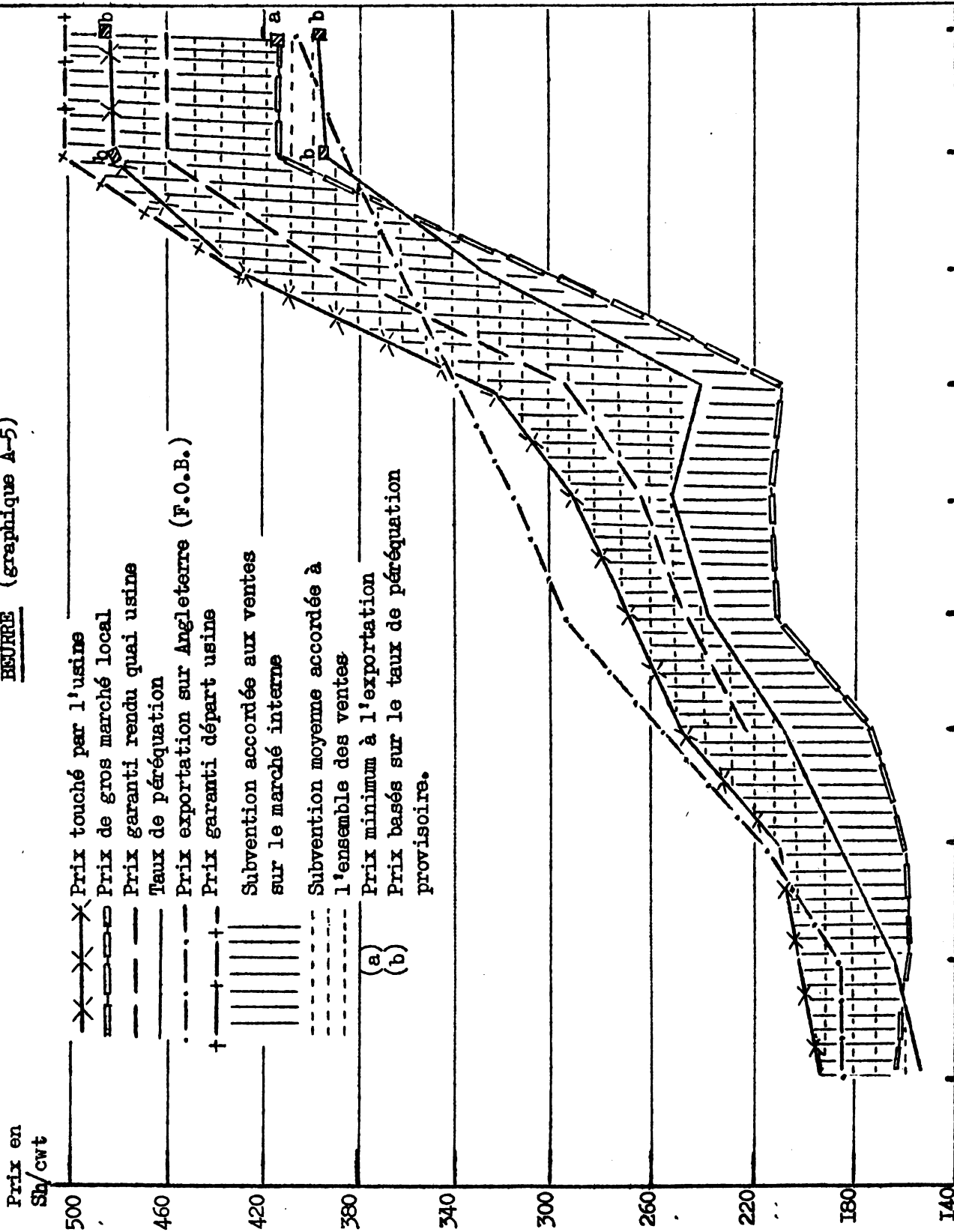
Chaque entreprise qui sous-exporte paye la différence entre le prix du marché interne (le plus haut) et le prix d'exportation (le plus bas) sur le tonnage qui aurait dû être exporté, à un fonds de péréquation. Chaque entreprise qui sur-exporte reçoit cette différence du fonds de péréquation pour le tonnage exporté en sus de son contingent. Ces paiements ou prélèvements sont effectués tous les mois par le Groupement de Péréquation des Produits Laitiers.

#### C - LE SYSTEME ACTUEL -

En Juillet 1936 le "Privy Council" (composé des juges de la Maison des Lords en Grande-Bretagne et Cour Suprême du Commonwealth) décide que le Gouvernement Fédéral ne peut plus légiférer sur le commerce inter-états. Le système des licences tombe, et avec lui l'obligation d'exporter un pourcentage déterminé de la production, pour faire place à une nouvelle organisation du marché dont nous retrouvons les grandes lignes dans le système actuel constitué par un ensemble de mesures relatives :

- aux prix des produits,
- à la fixation de quotas,
- à la péréquation des prix internes et des prix d'exportation.

BEURRE (graphique A-5)



1)- LES PRIX - (voir graphique A-5)

Les prix de gros et de détail sur le marché interne sont fixés par les Pouvoirs Publics. En fait ils sont établis par le Groupement de Péréquation des Produits Laitiers par entente avec les entreprises de transformation et soumis à l'approbation des Pouvoirs Publics.

Les prix sur le marché sont fixés sur la base du prix garanti à la production et de frais de fabrication estimés forfaitairement. Ils sont toutefois diminués au niveau du consommateur par l'octroi d'une subvention.

À l'exportation les prix sont également fixés, mais le régime varie suivant les pays.

Pour les pays autres que le Royaume-Uni, l'Office Australien des produits laitiers fixe des prix minima.

En 1954 le prix minimum à l'exportation était de 419 Sh(I) par cwt fob (365 FF/Kg). Le prix minimum est fixé en fonction des prix pratiqués par les autres pays sur le marché international.

La grosse partie du beurre exporté (80%) l'est sur le Royaume-Uni dans le cadre de contrats à long terme. Le premier contrat d'une durée de quatre ans expira en 1948, il fut suivi d'un second d'une durée de sept ans (expiration Juin 1955) dans lequel les variations de prix d'une année sur l'autre ne doivent pas dépasser 7,5%. Cette possibilité de faire varier les prix initiaux fut largement utilisée.

Les prix fixés tant sur le marché interne qu'à l'exportation varient avec la qualité du produit, quatre catégories de beurre existent actuellement. À l'exportation le classement dans l'une de ces quatre catégories est fait sous contrôle gouvernemental.

Les prix minima à l'exportation sont établis en fonction de la situation du marché international. Les prix de gros internes le sont en fonction du prix garanti. Ces deux impératifs engendrent le plus souvent une disparité de prix entre les deux secteurs qui inciterait les entreprises à négliger le secteur à prix bas, en l'occurrence le marché extérieur, si le régime des prix n'était pas complété par le système des quotas.

2)- LES QUOTA -

Le système des quotas existait, nous l'avons vu, dès 1934. À la suite de la décision du Privy Council, le Gouvernement fédéral se vit dans l'impossibilité d'astreindre les entreprises de transformation à exporter un pourcentage déterminé de leur production. Ce fut le Groupement de Péréquation des Produits Laitiers, par entente avec les entreprises, qui se chargea de poursuivre la politique amorcée dès 1934.

Chaque mois, le Groupement demande à chaque entreprise de réserver à l'exportation un pourcentage déterminé de sa production. Les quotas ainsi fixés varient (I) Shilling Australien

mensuellement selon l'importance de la production et de la consommation interne. En été le quota d'exportation est établi à un niveau élevé (de l'ordre de 70%), en hiver, période de faible production, il est très bas.

Ce système, en adaptant l'offre sur le marché interne à la consommation locale, assure le respect des prix fixés.

Mais il est difficile, dans le cadre d'une entreprise, d'orienter les ventes pour aboutir à une répartition conforme aux quotas. Certaines entreprises peuvent être mal placées pour réaliser des exportations, d'autres au contraire sont bien organisées pour satisfaire aux exigences du commerce international. Ces considérations d'ordre pratique amènent à ne pas exiger de chaque entreprise qu'elle respecte ses quotas. Toutefois cette latitude ne doit pas permettre à l'entreprise de réaliser un meilleur prix, sinon à brève échéance toutes les entreprises négligeraient le secteur à bas prix. Ces exigences contradictoires ont été conciliées par l'établissement d'un système de péréquation.

### 3)- FONCTIONNEMENT DE LA PEREQUATION -

Pour décrire le fonctionnement, relativement complexe, de la péréquation, raisonnons sur un exemple dans lequel :

- le prix garanti départ usine (objective return to factory) est de 500fr;
- le prix réel départ usine pour les ventes sur le marché interne (nett return to factory from local sales) est de 400fr par suite de l'octroi d'une subvention de 100fr pour cette catégorie de vente (prix garanti 500 - subvention 100),
- le prix moyen obtenu à l'exportation est de 310fr avec des exportations à 300 sur l'Angleterre et à 350 sur les autres pays.

#### a)- détermination d'un acompte :

Supposons que pour un mois donné le groupement de péréquation ait fixé un quota à l'exportation de 30%, la part de la production devant aller sur le marché interne sera de 70%. Pour chaque qualité de beurre le groupement détermine le prix moyen qu'obtiendrait sur le marché une entreprise qui respecte les quotas, ce prix moyen appelé taux provisoire de péréquation (interim equalisation rate) s'établirait dans notre exemple à

70% vendu à 400fr sur le marché intérieur  
30% " à 310fr sur le marché extérieur

soit un taux de péréquation de 373fr.

Mais le Gouvernement verse une subvention de 100fr pour le beurre vendu sur le marché interne, l'entreprise qui respecte ses quotas doit toucher à ce titre 100fr sur 70% de ses ventes, soit 70fr en moyenne sur la totalité de ses ventes. De plus une partie des exportations est couverte par la garantie de prix, c'est-à-dire que pour cette partie un subside est versé pour couvrir la différence entre le prix garanti (500) et le prix obtenu à l'exportation (310). Le groupement fait une estina-



tion de la part des exportations qui est garantie, supposons que pour le mois considéré il fixe cette part à 10%. Pour ces 10% il versera  $500-310 = 190$  ou, ce qui revient au même, il versera 19fr sur la totalité des ventes.

En définitive, en plus du taux de péréquation, une usine qui respecte ses quotas, doit toucher :

- 70fr au titre de subvention sur le prix interne,
- 19fr " " la garantie de prix,

soit en définitive un prix de 462fr.

Par le jeu de la péréquation, le Groupement assure à toutes les usines ce prix (total return to factories).

b)- la péréquation :

Chaque entreprise à le choix pour la vente entre trois secteurs :

1er secteur : vente sur le marché interne. Sur ce secteur l'entreprise vend à 400fr. Supposons qu'elle y écoule 60% de sa production pendant le mois considéré.

2ème secteur: exportation sur l'Angleterre. Ces exportations se font dans le cadre de contrat à long terme à prix fixe, 300fr dans notre exemple. Supposons que sur ce secteur l'entreprise écoule 30% de sa production.

3ème secteur: exportation sur les autres pays. Ces exportations se font au prix minimum fixé par l'Office des Produits Laitiers (350fr dans notre exemple). Quel que soit le prix réel auquel l'exportateur a vendu, vis-à-vis du groupement de péréquation il est réputé avoir rendu au prix minimum. En d'autres termes, s'il a vendu au-dessous du prix minimum la perte est à sa charge, s'il a vendu au-dessus il garde le bénéfice de la différence. Supposons que sur ce secteur l'entreprise ait vendu 10% de sa production.

Pour le mois considéré les ventes de l'entreprise se sont faites dans les conditions suivantes :

60% à 400fr sur le marché interne	
30% à 300fr sur l'Angleterre	) prix moyen exportation 312fr,5
10% à 350fr sur les autres pays)	

soit un prix moyen de 365fr.

Le prix arrêté par le Groupement étant de 462fr, l'usine touchera du Groupement par kg  $462-365 = 97$ fr.

Cette somme comprend plusieurs éléments :

- le montant de la subvention sur le prix interne (100Fr sur 60% de la production soit 60Fr par kg sur la totalité de la production),

- 19Fr au titre de la garantie d'une partie des exportations,

- une compensation du fait que l'entreprise a dépassé son quota d'exportation (40% au lieu de 30%) ce qui a entraîné pour elle une perte sur 10% de sa production de 137Fr,50 (500-312Fr,50) par kg, le marché d'exportation étant moins avantageux que le marché interne; c'est-à-dire une perte de 18Fr,75 par kg sur la totalité de sa production. Par contre, l'entreprise a réalisé un prix moyen d'exportation de 312Fr,50 supérieur au prix moyen retenu par le Groupement (310), soit une plus value de 2Fr,50 sur 30% de la production (0,75 sur la totalité) qui doit venir en déduction de la compensation, dont le taux s'établit ainsi à 18Fr.

En définitive nous retrouvons la décomposition de nos 97Fr en 60+19+18.

Par ce système toutes les entreprises touchent le même prix qui est celui qu'elles auraient touché si elles avaient respecté les quotas fixés et obtenu à l'exportation le prix moyen arrêté par le Groupement.

En fait les entreprises peuvent payer des prix différents à la production,

- la répartition de la fabrication entre différentes qualités de beurre varie d'une usine à l'autre,

- les frais de fabrication ne sont pas forcément égaux au forfait arrêté lors de la fixation du prix garanti départ usine. Ils varient avec chaque entreprise.

c)- le complément de prix :

Le Groupement de péréquation a effectué des versements basés sur un prix acompte découlant de toute une série d'estimations. Il est rare que ces estimations concordent avec les résultats obtenus en fin de campagne :

- La part de la production effectivement écoulée au cours de la campagne sur le marché interne peut être différente de celle qui résulte des quotas fixés chaque mois.

- Une fois connue la production mise sur le marché interne on connaît seulement à ce moment les quantités exportées couvertes par la garantie (20% de la production mise sur le marché interne).

- Ce n'est qu'en fin de campagne que l'on connaît la répartition des exportations entre l'Angleterre et les autres pays, donc le prix moyen à l'exportation.

Une fois en possession de ces éléments, le Groupement détermine le prix de péréquation de la campagne. S'il est supérieur à la moyenne des acomptes versés, le Groupement fait l'ajustement nécessaire. En pratique il est toujours supérieur, le Groupement se montrant toujours très prudent dans ses estimations de façon à ne pas avoir à réclamer un reversement de fonds aux usines.

4)- LA GARANTIE DE PRIX -

Jusqu'en 1952 la garantie de prix couvrait la totalité de la production beurrière. Le Groupement de péréquation n'avait à cette époque qu'un seul versement à faire : assurer à toutes les usines par la péréquation le prix garanti. Ce n'est que depuis Juin 1952, où la garantie ne couvre plus qu'une quantité égale à la consommation interne + 20%, que la nécessité de faire les paiements en deux temps est apparu.

Nous avons, dans nos exemples, supposé que le prix de garantie était supérieur au prix moyen d'exportation, supposition conforme à la réalité depuis 1951. Dans l'hypothèse inverse il est prévu que les excédents provenant de la différence prix d'exportation-prix garanti, seront versés au Fonds de stabilisation de l'Industrie Laitière par le Groupement de péréquation, mais ne serviront pas à augmenter le prix moyen versé aux entreprises. En d'autres termes, dans cette hypothèse, les usines ne touchent qu'un prix égal au prix de garanti, bien que la moyenne des ventes, compte tenu des subventions sur le marché interne, ait rapporté un prix supérieur.

Dans le système tel qu'il existe actuellement le prix garanti est le prix maximum que peuvent espérer toucher les producteurs. Nous verrons, en étudiant l'organisation financière, les raisons de cette situation.

5)- LES RESULTATS -

Le graphique A-5 montre les résultats de l'application de la politique pratiquée sur le marché du beurre.

Jusqu'en 1951-52 le prix touché par l'usine coïncidait avec le prix de garantie, la totalité de la production étant couverte par la garantie. Depuis il est inférieur, une partie des exportations n'étant pas couverte par la garantie, la différence est en 1953 de 19 Sh/cwt (4% du prix garanti).

Jusqu'en 1950-51 le prix à l'exportation sur l'Angleterre était supérieur au prix garanti. Depuis il est constamment inférieur.

Quant au taux de péréquation (equalisation rate) il donne le niveau du prix moyen départ usine s'il n'y avait aucune intervention financière sur le marché aussi bien sous forme de subvention au consommateur que sous forme de subside dans le cadre de la garantie de prix. Il est nécessairement voisin du prix de gros réel sur le marché interne qui absorbe une grosse partie de la production.

A titre indicatif en 1953 les différents prix étaient les suivants :

	<u>Sh/cwt</u>	<u>FF/Kg</u>
a) <u>marché interne</u> :		
Prix production rendu quai usine .....	460	355
Frais de fabrication .....	<u>43</u>	<u>33</u>
Prix départ usine .....	503	388
Subvention pour marché interne .....	<u>100</u>	<u>70</u>
Prix réel départ usine .....	403	310

b) ensemble du marché (interne + exportation):

Prix moyen départ usine sans subvention (equalisation rate) .....	393	295
Taux moyen de la subvention (subvention marché interne + garantie) .....	<u>85</u>	<u>65</u>
Prix moyen touché par l'usine .....	478	360

Le fonctionnement du système de péréquatation apparaît complexe, il est cependant facilité par la conclusion des contrats à long terme avec la Grande-Bretagne. Dans le cadre de ces contrats l'Australie s'engage à exporter sur la Grande-Bretagne la totalité de ses surplus de beurre et de fromage à l'exception d'un tonnage dont le montant est déterminé au début de chaque campagne et qui était en 1953 l'équivalent de 13.500 tonnes de beurre. Les exportations sur la Grande-Bretagne absorbent de ce fait 80% des exportations totales.

6)- STOCKAGE -

Le rythme de la production est différent de celui de la consommation et de l'exportation. En particulier il est nécessaire de stocker pendant la période de forte production (Novembre à Février), pour couvrir les besoins du marché interne pendant l'hiver (Juin à Août), un tonnage de l'ordre de 20.000 Tonnes. Le prix garanti est fixé au début de chaque campagne et demeure invariable pendant la durée de la campagne. Les prix fixés aux différents stades le sont sur la base du prix garanti. Ils restent également constants pendant la campagne. L'absence de fluctuations de cours sur le marché ne permet pas aux stockeurs de financer les frais de stockage par une éventuelle plus-value du beurre à la sortie de stock, comme cela se produit sur un marché libre où le beurre est plus cher l'hiver. Le Groupement de péréquatation prend donc à sa charge les frais de stockage et les répartit sur la totalité de la production.

o  
o o  
o

V - LE MARCHÉ DES AUTRES PRODUITS TRANSFORMÉSA - LE MARCHÉ DU FROMAGE -

Le marché du fromage est soumis au même régime que celui du beurre. Tout le système décrit pour le beurre s'applique au fromage. Un correctif s'imposait cependant pour éviter un déséquilibre entre le marché du beurre et celui du fromage.

Sur le marché du beurre 70% en moyenne de la production sont consommés sur le marché interne. La garantie de prix couvre ces 70% plus 20% soit 84% de la production totale de beurre.

Sur le marché du fromage, seulement 50% sont écoulés sur le marché international. La garantie de prix qui joue dans les mêmes conditions que pour le beurre, ne couvre plus que 50% plus 20% de 50%, soit 60% de la production totale de fromage.

Les prix garantis du fromage et du beurre sont établis à parité, mais les pourcentages de la production couverts par la garantie étant différents on aboutit à des prix réels différents. Le fromage donne de ce fait une rentabilité au niveau de l'entreprise inférieure à celle du beurre, susceptible d'engendrer des déséquilibres entre les deux secteurs. Un correctif a été apporté sous la forme d'une subvention complémentaire accordée au fromage ( 9 sh/cwt en 1952-53 et 4 Sh en 1953-54) financée par le Fonds de Stabilisation de l'Industrie Laitière.

#### B - LE MARCHÉ DES LAITS DE CONSERVE -

Le marché des laits de conserve est libre et depuis 1952 il ne reçoit plus de subvention. Les exportations sur le Royaume-Uni ne se font pas dans le cadre de contrats à long terme. Au fur et à mesure des besoins, le Ministre de l'Agriculture Anglais passe des accords avec le Ministère du Commerce et de l'Agriculture de l'Australie.

La libération du marché des laits de conserve a diminué les charges du Trésor Public, sans compromettre l'équilibre du système d'organisation du marché australien, ces laits ne représentant que 7% de la production totale. La garantie de prix au producteur en est cependant moins absolue.

o  
o o  
o

#### VI - LE MARCHÉ DU LAIT DE CONSOMMATION

Le marché du lait de consommation est entièrement contrôlé par les Offices du lait de consommation. Une exception est faite dans quelques états pour les ventes de lait en dehors des principales agglomérations, ventes qui demeurent libres.

L'intervention des Offices a pratiquement isolé le marché du lait de consommation du reste du marché du lait tant en ce qui concerne les approvisionnements que les prix.

#### I - LES APPROVISIONNEMENTS -

Pour un Centre de consommation, l'Office s'assure les quantités de lait nécessaires en passant contrat avec les producteurs les plus proches du centre de consommation. L'Office ne travaille pas le lait lui-même, toutes les opérations sont faites par des entreprises privées et coopératives qui agissent sous le contrôle de l'Office.

Par le contrat, le producteur s'engage à fournir tout son lait à l'entreprise désignée par l'Office. Les affectations des producteurs aux usines sont faites de telle façon que les frais de ramassage du lait soient les moins élevés possible. Seuls les producteurs dont les installations sont reconnues suffisantes au point de vue sanitaire sont retenus par l'Office. De plus, en période hivernale, le producteur s'engage à fournir, sauf cas de force majeure, une quantité minima de lait.

En contrepartie, le producteur est assuré de recevoir pour son lait utilisé en consommation un prix déterminé dans les conditions décrites sous le titre III paragraphe A.

## 2 - LES PRIX -

Tout le lait fourni par les producteurs de la zone d'approvisionnement d'un centre ne peut aller à la consommation en nature.

Pour couvrir les besoins de la consommation en période de faible production, l'Office doit souscrire des contrats avec un nombre suffisamment grand de producteurs. En période estivale, les besoins de la consommation sont voisins de ceux de l'hiver, par contre la production des producteurs sous contrat augmente fortement. Une partie du lait, pendant cette période, doit être transformée en produits laitiers. Par exemple en 1953 pour l'approvisionnement des 2.400.000 consommateurs de la zone de SYDNEY, l'Office a contracté avec 5.400 producteurs qui lui ont fourni 400 millions de litres dont 280 seulement ont été utilisés en consommation. Le surplus, soit 120 millions, a été transformé par les usines, en beurre, fromages, laits de conserve.

Le prix garanti par l'Office ne s'applique pas à ce lait de surplus, mais uniquement au lait qui va à la consommation.

Le producteur dans ses livraisons aura donc deux parts (tout au moins pendant la période de forte production).

1)- Celle destinée à la consommation en nature qui lui sera réglée au prix garanti par l'Office pour le lait de consommation (dans la zone de SYDNEY en 1953, 30Fr par litre pour un lait à 4% de matière grasse),

2)- Celle représentant le lait de surplus dont il débattrait librement le prix avec son usine (en 1953, 16Fr à SYDNEY).

La répartition entre les deux destinations est faite chaque mois par l'Office selon un système de quota.

Le système le plus simple consisterait à répartir uniformément, entre les producteurs, la charge du lait de surplus. Par exemple, si pendant un mois d'été 60% du lait collecté dans la zone d'approvisionnement du centre a été utilisé en consommation, chaque producteur ne touchera le prix garanti que pour 60% de ses livraisons. Ce système favorise le producteur dont la production d'été, à bas prix de revient,

est forte comparativement à celle d'hiver. L'intérêt de l'Office est au contraire d'avoir des producteurs dont la production d'hiver soit la plus forte possible, ce qui diminue d'autant le nombre des contractants. Il convient donc par les quotas de favoriser de tels producteurs. La consommation est relativement constante, en hiver elle absorbe la presque totalité de la production. Le lait de surplus pendant l'été apparaît comme défini par la différence entre la production d'été et la production d'hiver. Partant de ce principe, l'Office retient comme quota, payé au prix garanti, la production d'hiver de chaque producteur ou un pourcentage de cette production. Dans notre exemple un producteur qui fournit 150 litres en été et 100 litres en hiver, sera réglé si le quota a été fixé pour le mois à 100% de la production d'hiver à :

- 100 litres à 36Fr .....	3.600,—
- 50 litres à 16Fr .....	800,—

soit un prix moyen de  $\frac{4.400}{150} = 29\text{Fr},40$

Il est à remarquer que les usines des zones d'approvisionnement sont polyvalentes, elles fabriquent en sus du lait de consommation, d'autres produits. La fabrication, la commercialisation de ces produits n'est pas soumise au contrôle de l'Office.

### 3 - LES RAPPORTS ENTRE LES MARCHES DE CONSOMMATION ET DE TRANSFORMATION -

La nécessité de passer un contrat avec les Offices pour vendre sur le marché du lait de consommation, isole ce marché de celui du lait de transformation. L'isolement n'est certes pas absolu, le lait de surplus rétablit la communication entre les deux secteurs, mais les deux marchés ne sont pas concurrentiels et pratiquement il n'est pas exagéré de dire qu'il y a deux marchés du lait en Australie. La meilleure preuve de cette affirmation peut être trouvée dans le domaine des prix. En général les prix du lait de consommation sont doubles de ceux du lait de transformation.

Cette situation est incontestablement due à l'intervention des Offices. Toutefois il faut reconnaître que l'isolement des producteurs de lait de consommation a pu être réalisé parce qu'au départ le nombre de contractants susceptibles de passer un contrat était limité. Ne peut être contractant qu'un producteur :

- situé à proximité d'un centre de consommation, condition qui prend toute sa valeur lorsqu'on la rapproche du degré élevé de concentration de la population australienne dans les villes: 67% de la population australienne vit à la ville dont 50% dans les capitales des six Etats,

- ayant une production d'hiver suffisante,

- fournissant un lait d'une qualité hygiénique satisfaisante.

La situation monopolistique des producteurs de lait de consommation, con-

créée par un prix du lait de consommation double de celui du lait de transformation apparaît en définitive comme le résultat de la combinaison de deux séries de facteurs :

- des facteurs d'ordre structurel résumés dans les conditions précédentes,
- l'intervention des Offices.

Une seule série serait impuissante à réaliser le même objectif. Le simple jeu des facteurs structurels conduirait à des prix très élevés l'hiver et à des prix alignés sur ceux de la transformation pendant l'été. L'intervention des Offices, en face d'un nombre de candidats contractants très supérieur aux besoins, rendrait arbitraire le choix des contractants. Politiquement le système serait inapplicable, témoin les difficultés qui surgissent actuellement aux limites des zones d'approvisionnement.

Sur le pourtour des zones d'approvisionnement il existe des producteurs qui seraient susceptibles de remplir les conditions. Les besoins des Offices en lait de consommation étant limités à priori, ils se trouvent éliminés du système des contrats. Sur une même route l'inévitable problème des frontières se pose. D'un côté de la route les producteurs touchent 32fr parce qu'ils sont dans la zone d'approvisionnement et de l'autre 16fr.

Sans être une solution, la réduction de la différence de prix entre les deux secteurs appaiserait les producteurs de lait de transformation qui critiquent le système même s'ils se trouvent fort loin des centres de consommation. Si les arguments avancés par les producteurs de lait de consommation pour leur défense justifient une différence, ils peuvent difficilement faire admettre une variation du simple au double :

- le lait de consommation doit être produit même en hiver, époque à laquelle les rendements sont très bas et les frais d'alimentation très élevés (200 à 300% des frais d'alimentation d'été). Le lait de transformation est produit surtout pendant l'été et le printemps;

- le lait de consommation doit satisfaire à des prescriptions sanitaires dont le respect augmente le prix de revient;

- le consommateur est plus disposé à payer cher le lait de consommation que le beurre.

Jusqu'ici une telle différence a pu être maintenue en raison du caractère déficitaire du marché du lait de consommation pendant l'hiver. Le rationnement du lait n'a été en effet supprimé dans les grandes villes qu'en 1953. L'offre étant maintenant plus substantielle sur le marché de consommation, on est en droit de prévoir non pas une égalisation, mais un rapprochement des prix des deux secteurs.

o  
o o  
o



VII - L'ORGANISATION FINANCIERE

L'organisation financière du marché australien est relativement simple.

- Les dépenses sont constituées par les subventions accordées pour diminuer les prix intérieurs du beurre et du fromage basés sur le prix garanti et par les subsides alloués pour assurer le prix garanti à la part des exportations couvertes par la garantie de prix (quand le prix d'exportation est inférieur au prix garanti).

- Les recettes sont assurées par une contribution du Trésor Public et les excédents réalisés sur les exportations faites éventuellement à un prix supérieur au prix garanti ( la différence entre le prix d'exportation et le prix garanti étant mise en réserve).

Si les subventions accordées sur le marché interne furent constamment financées par le Trésor Public, celles destinées à assurer la garantie de prix sur les exportations furent financées suivant des modalités variables.

En 1948-49 quand les prix du contrat avec le Royaume-Uni furent fixés à un niveau supérieur au prix garanti, le Fonds de Stabilisation de l'Industrie laitière (Dairying Industry Stabilisation Fund) fut créé pour recevoir les sommes provenant de la différence prix de contrat-prix garanti. Le Fonds géré par l'Office des Produits Laitiers fut alimenté ainsi jusqu'en 1950-51, époque à laquelle la situation se renversa par la fixation d'un prix garanti supérieur au prix du contrat. Le Fonds qui n'avait jusqu'alors que des recettes, sans supporter de dépenses, vit brusquement les premières disparaître et les secondes apparaître.

En 1951-52 il couvrit la différence prix garanti-prix d'exportation sur la totalité des exportations, la garantie s'appliquant alors à toutes les exportations. En 1952-53 une partie seulement des exportations bénéficiait de la garantie, elle fut subventionnée directement par le Trésor. Durant cette campagne, le Fonds ne prit à sa charge que la subvention complémentaire destinée à maintenir la parité de prix entre le beurre et le fromage. Ses réserves qui étaient de 5,9 millions £ (3 milliards FF.) en 1951 tombèrent à 1,8 millions £ (1,4 milliard FF.) au 30 Juin 1953.

Dans le nouveau plan de 5 ans entré en vigueur en Juin 1953 le Fonds continue à encaisser les excédents réalisés sur les exportations réalisées à un prix supérieur au prix garanti, mais il doit financer les pertes subies sur les exportations couvertes par la garantie. Il peut également subventionner les exportations non couvertes par la garantie.

Le Fonds de stabilisation constitue surtout un élément régulateur dans le temps sur les prix d'exportation. Ses recettes cessent au moment où ses charges apparaissent et réciproquement. Si la tendance actuelle du marché international se maintient ses réserves risquent d'être rapidement épuisées.

En définitive tout le système repose financièrement sur le Trésor Public dont la contribution annuelle est actuellement limitée à 16,8 millions de £, aussi bien pour assurer le respect du prix garanti sur une partie des exportations que pour financer les subventions sur le marché interne. En 1952-53, 15 millions de £ ont été ainsi utilisés (12 milliards FF.) soit l'équivalent en valeur de 13% de la production laitière. L'intervention financière de l'Etat est donc très importante.

o  
o o  
o

## VIII - ACTION SUR LA DEMANDE

### A - ACTION SUR LE MARCHÉ INTERNE -

Le marché interne offre une rentabilité supérieure à celle de l'exportation. Il est intéressant d'accroître dans toute la mesure du possible la consommation des produits laitiers en Australie, même au détriment de l'exportation.

Pour le lait de consommation, la plupart des Offices ont un programme de propagande (distribution de lait dans les écoles notamment) pour l'accroissement de la consommation.

Pour le beurre et le fromage on envisage d'entreprendre une action dans le même sens qui serait financée par un prélèvement effectué par le Groupement de Péréquation.

Pour les laits en poudre, les professionnels s'efforcent d'obtenir l'incorporation obligatoire dans le pain.

Mais jusqu'ici les efforts les plus importants ont été accomplis avec la diminution du prix aux consommateurs et la limitation de la concurrence de la margarine.

Les subventions accordées au beurre et au fromage sont importantes (20% des prix pour le beurre). La diminution de prix qui en résulte pour le consommateur constitue un facteur important pour le maintien de la consommation à un niveau élevé (14Kg de beurre par tête et par an). Il est curieux de constater que ce moyen n'a pas été retenu pour le lait de consommation, alors que généralement dans les autres pays, la priorité est accordée au lait.

Quant à la margarine, un certain nombre de dispositions législatives ont été prises pour limiter sa consommation. Elles varient suivant les Etats quant aux détails, sur le fond, elles reposent sur des principes communs :

- la coloration est généralement interdite et l'addition de substances révélatrices est obligatoire,

- la présentation doit être telle qu'elle évite toute confusion avec le beurre. Dans certains Etats il est prescrit de porter à la connaissance du public, d'une manière bien visible dans les lieux de consommation, qu'on y sert ou vend de la margarine.

Mais la disposition la plus originale et la plus efficace est celle qui subordonne la fabrication de la margarine à l'obtention d'une licence qui ne permet à son titulaire que de fabriquer un contingent déterminé.

La fabrication est ainsi limitée par les différents Etats à un tonnage dont l'importance est arrêtée chaque année. Le résultat de cette action se traduit par une consommation de margarine relativement faible : 3 Kgs par tête et par an.

#### B - ACTION SUR LE MARCHÉ EXTERIEUR -

L'Australie restera, en dépit du développement de sa propre consommation, un pays exportateur. Elle doit constamment se préoccuper des débouchés à l'étranger notamment pour le beurre qui représente 65% de ses exportations en produits laitiers.

Cette tâche incombe à l'Office Australien des Produits Laitiers qui se charge de la propagande à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne pour les produits australiens.

En 1954, au lendemain de la fin du rationnement en Grande-Bretagne, l'Office Australien a intensifié ses efforts en collaboration avec les deux autres pays principaux fournisseurs de l'Angleterre: le Danemark et la Nouvelle-Zélande. Ces trois pays ont décidé la constitution d'un Fonds commun de propagande pour le développement de la consommation du beurre en Angleterre, par prélèvement d'un droit de IOfr sur toutes les exportations qu'ils effectuent à destination du Royaume-Uni.

o  
o o  
o

#### IX - CONCLUSION

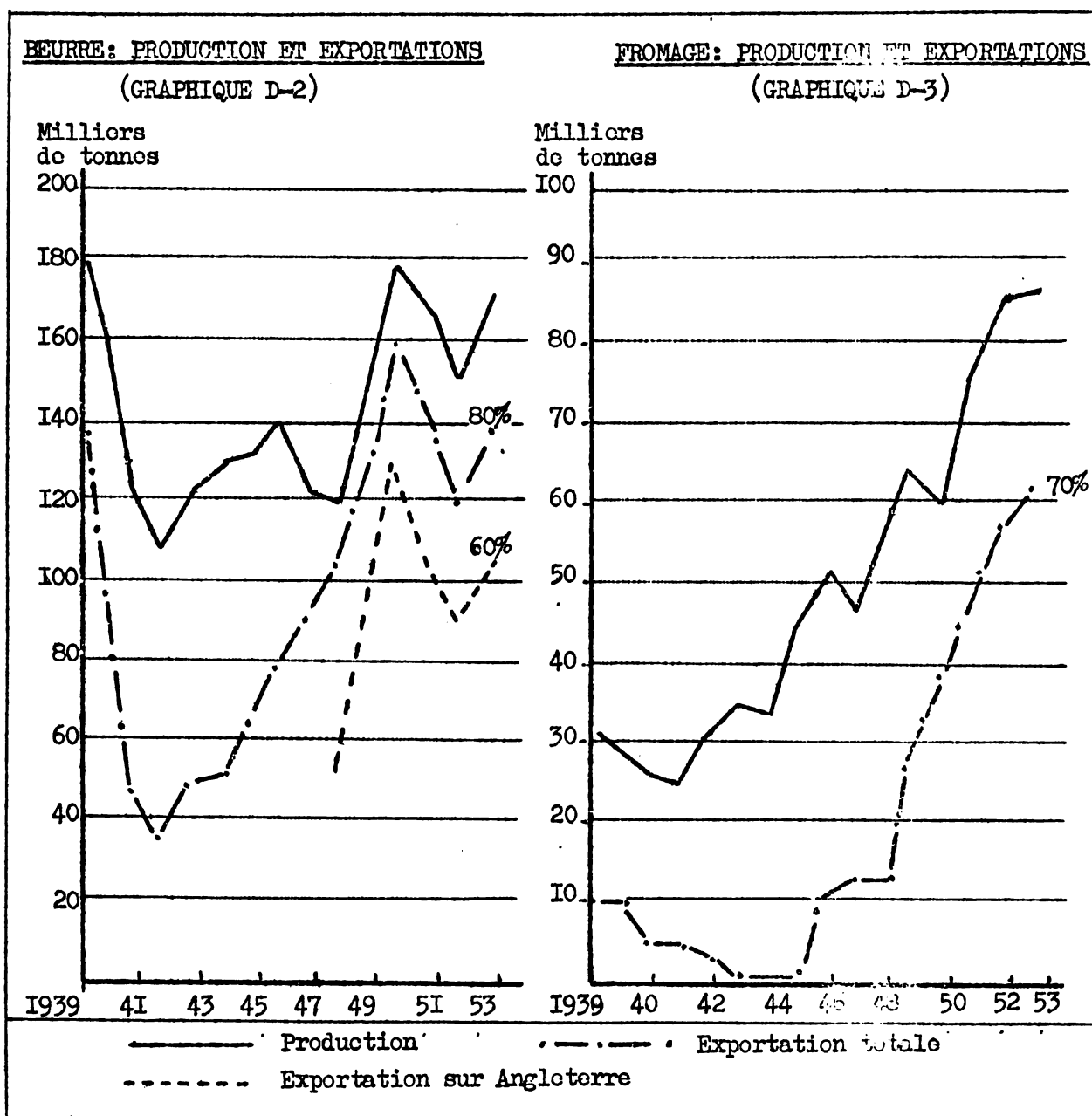
L'organisation du marché Australien montre un dirigisme étroit dans le domaine des laits de consommation. Pour les laits de transformation le système est plus souple. Il vise sur une longue période à maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande par l'intermédiaire des exportations dont le volume est réglé par une politique de prix s'adaptant à la situation du marché international. Les prix à la production sont rendus indépendants des prix pratiqués à l'exportation par l'intervention du Groupement de péréquation qui isole le marché interne du marché externe et accorde des subventions à l'exportation. Cette indépendance n'est cependant pas absolue, les moyens financiers mis à la disposition du Groupement de péréquation par le Trésor Public pour maintenir un prix à la production à un niveau satisfaisant pour le producteur, étant limités. Avec le développement de la production, l'influence du marché international se fera de plus en plus sentir sur les prix à la production, à moins que le Trésor Public ne consente une participation plus large.



Le Danemark est le cas typique du pays exportateur. Les exportations de produits laitiers représentent l'équivalent de 60 à 65% de la production totale et 21% en valeur des exportations totales du pays (dont 14% pour le beurre).

80% de la production de beurre sont exportés, principalement sur le Royaume-Uni (60% de la production de beurre danois sont exportés sur ce pays). (Graphique D-2)

70% de la production de fromage trouvent un débouché à l'exportation. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont les deux principaux clients. (Graphique D-3)



L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIÈRE AU DANEMARK

Si le revenu brut de l'agriculture ne représente au Danemark que le cinquième du revenu brut national, les exportations agricoles comptent pour 60 à 70% dans les exportations totales. En particulier les produits laitiers qui assurent 20 à 25% des exportations sont d'une importance vitale pour l'économie danoise.

De la production laitière 65% sont exportés. Tout le marché est orienté vers l'exportation. Il était difficile dans ces conditions de détacher les prix danois, notamment les prix à la production de ceux du marché international. L'organisation du marché devait surtout tendre :

-à donner au producteur la part la plus élevée possible du prix obtenu sur les marchés terminaux,

-à obtenir des débouchés aux meilleurs prix sur le marché international.

Le premier objectif fut atteint par le développement intensif de la coopération et la centralisation des opérations commerciales par l'Association Nationale des Laiteries qui groupe toutes les coopératives. A l'heure actuelle, sur 207.000 exploitations agricoles, plus de 180.000 sont membres de laiteries coopératives qui traitent 90% du lait livré par les agriculteurs. C'est à la généralisation des coopératives qu'est dû, pour une grande part, le degré élevé de productivité de l'agriculture danoise. Par leur réseau extrêmement dense, les coopératives ont pu faire bénéficier leurs producteurs des enseignements de la technique. Certaines mesures complémentaires ont été prises également pour favoriser les exploitations les plus mal placées au point de vue économique, les petites exploitations notamment. C'est ainsi que les petites exploitations bénéficient d'une subvention sur les aliments du bétail.

Le deuxième objectif a été atteint par une politique d'exportation bien conduite, s'appuyant sur la discipline des coopératives au sein de leur Association Nationale. L'Association s'est attachée à connaître aussi exactement que possible la situation du marché danois en mettant sur pied un service statistiques remarquable. La connaissance de ses propres disponibilités est un élément indispensable à un pays qui désire s'engager dans des transactions internationales. Mais c'est surtout dans le domaine de la qualité que le Danemark a fait porter tous ses efforts. Pour présenter à ses acheteurs étrangers un produit standard, de qualité bonne et constante, le Danemark a organisé le contrôle systématique de ses fabrications. Tous ces éléments ont permis à ce pays de tenir une place de choix sur le marché international.

o  
o o  
o

## I - L'ORGANISATION DE L'EXPORTATION

Le système d'exportation des produits laitiers n'a pas été construit a priori, il s'est élaboré d'une manière toute empirique au cours des trente dernières années, se modifiant à plusieurs reprises pour s'adapter aux circonstances économiques.

Pendant longtemps l'exportation s'est faite en dehors de toute intervention gouvernementale, d'abord par l'intermédiaire d'exportateurs privés, puis par les soins de coopératives spécialisées.

À l'origine, l'activité des coopératives laitières était limitée au domaine de la transformation. Vers 1890, les coopératives étendirent leur champ d'action pour faire bénéficier le producteur du profit réalisé par les exportateurs privés. Elles se groupèrent en Unions spécialisées dans l'exportation du beurre, unions qui devaient connaître un succès certain, puisqu'en 1952 il existait dix coopératives pour l'exportation de beurre qui assuraient l'exportation de 56% du beurre danois. Dans le secteur fromage, les coopératives pour l'exportation se créèrent beaucoup plus tardivement et ne commencèrent à jouer un rôle actif qu'en 1948 avec la constitution de "L'Union des Laiteries pour la Vente et l'Exportation du Fromage" qui exporte 15% du fromage danois.

Au moment de la crise mondiale de 1931, les producteurs sollicitèrent l'appui des Pouvoirs Publics pour surmonter les difficultés rencontrées sur le marché international. L'intervention de l'Etat se manifesta sous la forme de Comités d'exportation pour le beurre et le fromage, toujours existants, mais dont les attributions ont varié à plusieurs reprises.

### I - LES COMITES D'EXPORTATION -

De 1931 à 1940 : créés en 1931, les Comités d'exportation associaient étroitement la Profession et l'Administration dans un rôle de "conseiller technique d'exportation". Ils recevaient toute la documentation nécessaire tant sur la production danoise que sur les besoins étrangers, orientaient les coopératives sur les débouchés les plus intéressants, facilitaient la discussion avec les acheteurs étrangers mais n'avaient, à proprement parler, aucune compétence commerciale.

De 1940 à 1950 : pendant la guerre, l'intervention de l'Etat devint plus active et les deux Comités d'Exportation beurre et fromages se virent confier le monopole des exportations, acquérant du même coup la compétence commerciale. Les Pouvoirs Publics contrôlaient beaucoup plus étroitement les Comités et pratiquement toutes les opérations se déroulaient sous leur responsabilité.

Les coopératives se sont toujours montrées favorables à la centralisation des exportations, mais elles reprochaient cependant aux Comités de cette époque d'avoir une trop grande rigidité. Elles préconisaient un changement de structure qui transfèrerait leur direction de l'Etat à la Profession organisée. Satisfaction leur fut donnée par la loi du 1er Avril 1950 qui mit fin à l'activité des anciens Comités.

Les organisations agricoles, en collaboration avec le commerce, créèrent une série de nouveaux organismes d'exportation à la place des Comités dissouts. Organismes de caractère privé, mais reconnus par les Pouvoirs Publics, qui prirent les locaux, employèrent le personnel et bénéficièrent des capitaux des anciens Comités.

Deux comités furent ainsi reconstitués sous une nouvelle forme :

-Le Comité de l'Industrie Laitière pour l'Exportation du Beurre (Mejeri-brugets Snor Eksport Udvalget) ou Comité d'Aarhus.

-Le Comité de l'Industrie Laitière pour l'Exportation du Fromage.

L'organisation actuelle de l'exportation du beurre -

Le Comité du Beurre, dont la tâche essentielle est d'assurer des débouchés extérieurs au beurre danois, centralise, sans pour autant réaliser, toutes les exportations. La législation et l'usage lui confèrent une autorité considérable dans tous les domaines relatifs à la production et au commerce du beurre, de la crème et du lait.

Le Comité est dirigé par un Conseil d'Administration de dix membres ainsi composé :

5	représentants	des producteurs,
2	"	du commerce coopératif,
2	"	du commerce privé,
1	"	des employés de laiterie.

Toutes les laiteries danoises, qu'elles soient coopératives ou privées, adhèrent au Comité et se sont engagées à ne vendre à l'étranger que par l'intermédiaire d'exportateurs appartenant au Comité. La loi n'autorise, d'autre part, à exporter du beurre que les exportateurs agréés. Or tous les exportateurs agréés appartiennent au Comité, de sorte qu'il rassemble sous son autorité 100% du commerce d'exportation.

Théoriquement, les affaires d'exportation sont traitées par les exportateurs privés, ou les sociétés coopératives d'exportation du beurre. Le Comité d'Aarhus n'est habilité à vendre pour son propre compte que dans certains cas déterminés et notamment :

a)- Lorsque l'exportation du beurre dans les pays acheteurs est centralisée entre les mains d'un seul organisme, professionnel ou d'Etat; il en est ainsi en Grande-Bretagne, en U.R.S.S., dans les pays de l'Est, pour les ventes aux troupes américaines en Allemagne, etc....

b)- Chaque fois qu'il semble préférable, du point de vue des intérêts danois, de centraliser l'exportation.



L'ampleur même des achats gouvernementaux et notamment du contrat avec le Ministry of Food a largement contribué à renforcer le rôle que joue le Comité d'Aarhus. On peut affirmer qu'au cours des dernières années écoulées, 85 à 90% du beurre exporté sont effectivement passés par ses mains.

L'exportation du beurre est d'autre part astreinte à un régime de licences. Le gouvernement danois s'est déchargé sur le Comité du soin de gérer les contingents d'exportation et d'exécuter les dispositions des accords commerciaux conclus par le Danemark. Par une sorte de délégation tacite du Ministère de l'Agriculture, le Comité d'exportation répartit ses contingents entre tous les exportateurs, en appliquant des règles non écrites et mal connues qui tiennent compte notamment des ventes effectuées par chaque exportateur dans le passé, de ses relations d'affaires avec le pays considéré et de ses engagements de livraison sur d'autres marchés. L'Administration se borne en général à entériner les décisions du Comité qui se considère comme souverain dans son domaine.

Cependant malgré la centralisation très poussée des ventes, chaque exportateur continue d'entretenir avec ses clients et ses agents dans les pays étrangers des relations d'affaires directes auxquelles le Comité ne cherche nullement à mettre obstacle.

Lorsque le Comité ne réalise pas par lui-même les opérations, il se borne à assigner aux exportateurs privés ou aux coopératives d'exportation des contingents d'exportation. La concurrence est ainsi pratiquement supprimée entre les exportateurs. Ceux-ci restent cependant soumis dans le domaine des prix au contrôle du Comité par le jeu de la péréquation dont nous décrivons ultérieurement le fonctionnement.

#### L'organisation actuelle de l'exportation des autres produits laitiers -

Les exportations de fromages sont bien moins considérables que celles de beurre. Elles relèvent du Comité du Fromage de constitution identique à celle du Comité du Beurre mais dont le rôle est beaucoup moins important. Pour le fromage la plupart des exportations se font par le canal du commerce privé ou des coopératives, il n'y a pas de licence et les prix sont libres.

Pour les autres produits l'exportation est entièrement libre, leur part dans le commerce extérieur étant faible.

#### 2 - LA POLITIQUE D'EXPORTATION -

Les Comités d'Exportation constituent les organismes chargés d'orienter l'exportation. Quelle politique suivent-ils pour assurer au Danemark des débouchés sur le marché international ?

Si pour le fromage et les laits de conserve il n'y a pas de ligne directrice nettement définie, pour le beurre, qui représente les 4/5 des exportations laitières, le Danemark s'est attaché essentiellement au marché anglais.

Depuis 1949 la politique du Comité d'Aarhus a une assise solide : l'accord à long terme conclu le 27 Juin 1949 avec la Grande-Bretagne pour une période de six ans; du 1er Octobre 1949 au 30 Septembre 1955. Aux termes de l'accord, le Danemark s'engage à livrer au Ministère Britannique du Ravitaillement 75% des quantités de beurre qu'il est en mesure d'exporter, dans la limite de 115.000 tonnes par période d'un an. En d'autres termes, si la production de beurre était telle que 75% des quantités exportables dépassât 115.000 tonnes, le Danemark ne serait pas tenu d'exporter au-delà de ce montant. Les deux parties ont prévu une clause de révision des prix en hausse ou en baisse, qui ne peut dépasser 7,5% du prix payé au cours de l'année précédente. Pour l'application de cette clause, les négociateurs danois et anglais ont été amenés à se réunir chaque année pour fixer le prix qui serait pratiqué au cours de la prochaine période de livraison.

Dans ses négociations avec la Grande-Bretagne, le Danemark ne s'attache pas uniquement aux prix obtenus dans l'accord sur le beurre, il considère l'ensemble beurre-bacon, l'exportation de bacon faisant également l'objet d'un contrat à long terme. Une concession peut être faite sur le beurre si les prix du bacon sont satisfaisants ou inversement. Un prix du bacon intéressant valorise mieux le lait écrémé et permet de maintenir le prix du lait danois à un niveau correct en récupérant la concession faite sur le prix du beurre, c'est-à-dire en définitive sur la matière grasse du lait.

Le Danemark n'a cependant jamais voulu se lier à un seul acheteur et s'est toujours réservé la liberté d'exportation pour certaines quantités à destination d'autres pays. Cette politique de prudence lui permet :

- de conserver quelques clients dans le cas où l'Angleterre ferait défaut,
- d'être en meilleure position dans le cas d'une pression anglaise excessive en matière de prix,
- de pouvoir compenser les prix peu élevés obtenus sur le marché anglais par des prix plus rémunérateurs acceptés par d'autres acheteurs.

Dans cet esprit, le Danemark s'efforce de maintenir des courants d'échange avec les principaux pays importateurs et de les développer dans toute la mesure compatible avec l'accord à long terme pour ne pas se trouver pris au dépourvu au moment de son renouvellement en 1955 dans le cas où l'Angleterre, en face d'un marché international considérablement mieux approvisionné qu'en 1949, se montrerait trop exigeante. Depuis quelques années des efforts tout particuliers ont été entrepris pour intensifier les échanges avec les pays de l'Est.

### 3 - LA MARGARINE -

La margarine mérite d'être mentionnée dans l'étude des problèmes d'exportation.

Le Danemark a en effet poursuivi à l'égard de la margarine une politique inverse de celle de beaucoup d'autres pays. Il ne considère pas la margarine

comme un produit concurrent du beurre, mais comme un produit dont il faut encourager la production et la consommation dans le but :

-d'approvisionner le consommateur avec une graisse meilleur marché que le beurre,

-de rendre disponible à l'exportation une plus grande quantité de beurre.

"La margarine aux danois, le beurre aux étrangers" tel est le slogan qui pourrait caractériser la politique danoise. Alors que dans la plupart des pays laitiers la consommation de margarine est inférieure ou égale à celle du beurre, au Danemark elle atteint 18 kgs par tête et par an en face d'une consommation beurre de 8 Kg,4.

Toute la réglementation danoise sur la margarine s'inspire de cette politique. En particulier la margarine doit obligatoirement être vitaminisée pour augmenter sa valeur alimentaire. Elle peut être colorée. Elle ne doit pas contenir plus de 3% de matière grasse provenant du lait, elle ne doit pas être additionnée de beurre. La consommation de la margarine est encouragée, il faut cependant que le consommateur soit averti de la nature du produit qu'il achète, aussi interdit-on de présenter la margarine ou sa publicité sous une forme qui puisse faire croire qu'il s'agit d'un produit laitier.

o  
o o  
o

## II - LE MECANISME DES PRIX

A l'inverse de ce qui se passe dans de nombreux pays, les interventions sur les prix ne jouent pas dans le sens prix du lait à la production-prix des produits laitiers, mais dans le sens inverse. Dans de nombreux pays on détermine un prix à la production à partir duquel on oriente l'action sur le marché pour obtenir des prix des produits finis qui permettent aux entreprises de le payer, en ayant au besoin recours à des injections de crédit dans le circuit production-consommation si les prix finalement obtenus sur les marchés ne sont pas suffisants.

Au Danemark, l'importance du volume des exportations condamne ce système qui suppose que l'on peut agir sur les prix des marchés terminaux. Quand parmi les marchés terminaux, le marché international absorbe 65% de la production, on conçoit facilement qu'une telle action soit impossible à mener.

Le pays s'efforce d'obtenir les meilleurs prix sur le marché international, le prix à la production n'étant que la résultante. Il s'ensuit que le prix à la production n'est pas un prix garanti et varie en particulier avec les prix

obtenus sur le marché international. En fait tout le système des prix consiste dans une vaste péréquation qui tend à amener la rentabilité des principaux produits laitiers au voisinage de celle du produit quantitativement le plus important : le beurre d'exportation.

### I - LE PRIX DU BEURRE A L'EXPORTATION (Graphique D-4) -

Il n'y a pas un prix du beurre à l'exportation, mais plusieurs prix selon les destinations :

a)- Le prix "anglais" qui correspond à la destination la plus importante (75% des exportations) est fixé par périodes annuelles du 1er Octobre au 30 Septembre. La limite de variation annuelle est, nous l'avons vu, de 7,5% par an.

b)- Les prix pratiqués sur les marchés dits "secondaires", c'est-à-dire sur tous les marchés étrangers à l'exception du marché anglais, prix qui varient d'ailleurs avec chaque marché. Ces prix sont relativement indépendants du prix anglais, alors qu'on constate d'Octobre 1949 à Octobre 1954 un relèvement progressif du prix anglais, le prix moyen des marchés secondaires subit des fluctuations plus amples avec une tendance générale à la baisse.

Le Comité d'Exportation intervient pour permettre aux entreprises exportatrices de recevoir un prix indépendant du pays de destination en effectuant une péréquation de prix entre les différentes exportations. Une péréquation intégrale exigerait que le prix de péréquation soit égal au prix moyen d'exportation résultant de la moyenne pondérée des prix sous a) et b). En fait le Comité fixe un prix de péréquation (afreningstal) généralement quelque peu inférieur au prix moyen d'exportation.

Le Comité exerce ainsi un contrôle financier poussé sur toutes les exportations, y compris celles réalisées par les exportateurs privés, prélevant tantôt une redevance, accordant tantôt une subvention pour permettre à toutes les exportations d'assurer aux entreprises un prix égal au prix de péréquation.

Le tableau ci-dessous donne l'évolution des différents prix pour la période 1948-1953 :

Prix du beurre danois 1948-1954  
en couronnes par kg

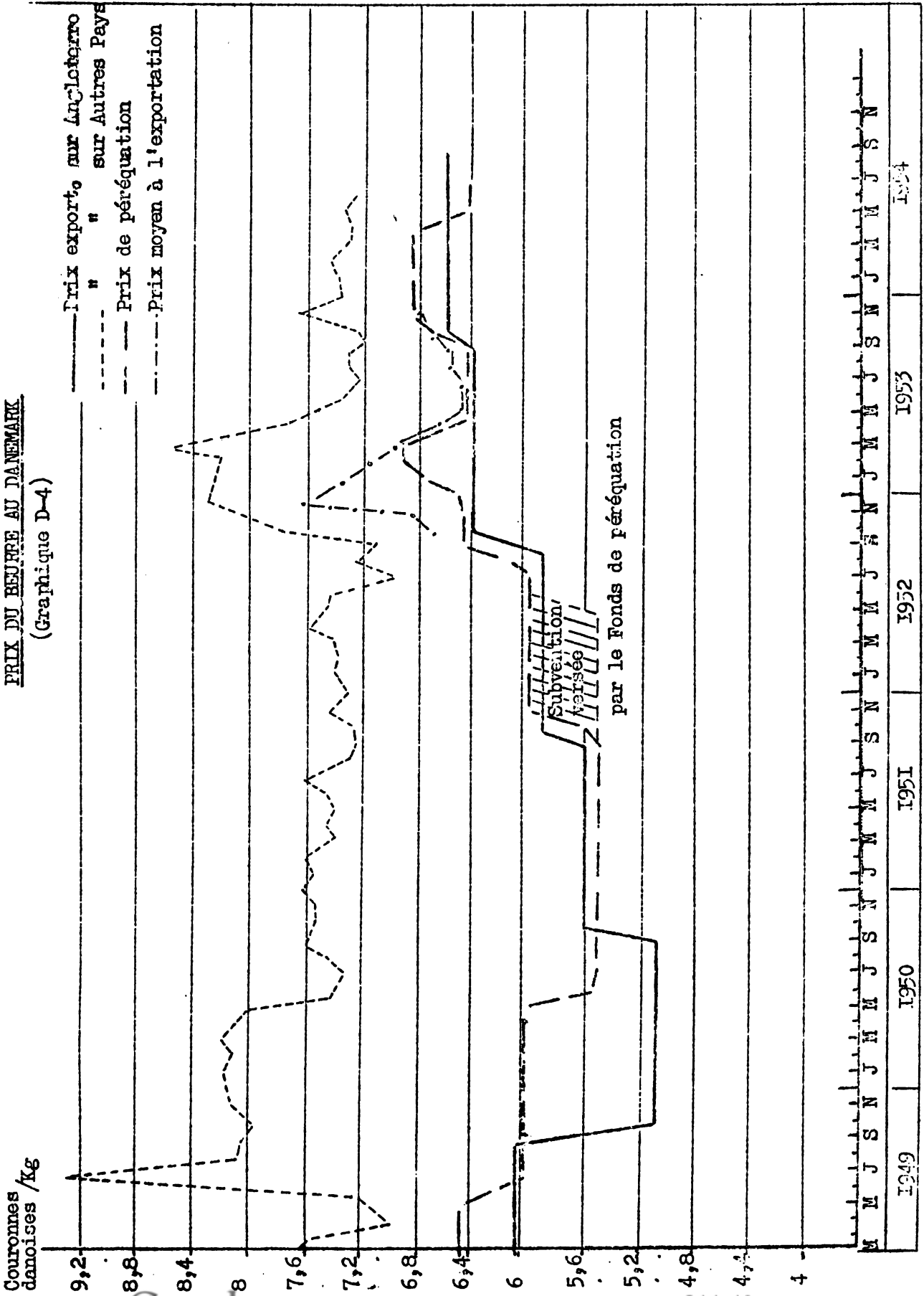
	48/49	49/50	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55
-Prix anglais	6,12	5,17	5,56	5,98	6,42	6,56	6,32
-Prix moyen sur marchés second.	7,42	7,99	7,44	7,32	7,87	7,35(I)	-
-Prix moyen d'exportation	6,49	5,86	5,72	6,28	6,75	6,73(I)	-
-Prix de péréquation	6,36	5,83	5,50	6,02	6,55	6,62(2)	-

**N.B.** : Les prix sont calculés par périodes d'un an, du 1er Octobre au 30 Septembre.

(I) - Prix valable pour les onze premiers mois de la campagne 1953-54.

(2) - Chiffre provisoire.

PRIX DU BEURRE AU DANEMARK  
(Graphique D-4)



Le fait que le prix de péréquatation (prix touché par les entreprises exportatrices) reste en moyenne inférieur au prix moyen à l'exportation comporte plusieurs conséquences :

- Il ne peut y avoir de subvention à l'exportation à la charge du Danemark. Seules les opérations réalisées à un prix inférieur au prix de péréquatation peuvent être considérées comme subventionnées par celles traitées à un prix supérieur. Sous cet angle on peut estimer que les consommateurs des marchés "secondaires" subventionnent le consommateur anglais.

- Le Comité du Beurre peut se constituer une masse de manoeuvre considérable dont il se sert pour régulariser les cours, pour effectuer les achats centralisés de beurre aux laiteries (fonds de roulement), pour financer les dépenses de publicité et de prospection qu'il désire entreprendre sur les marchés étrangers, pour couvrir ses frais de fonctionnement (frais qui sont de l'ordre de 1 FF/kg (I) soit environ 3 pour mille du prix moyen à l'exportation). Ces fonds ont parfois servi à abaisser le prix du beurre pour le consommateur danois.

Le prix de péréquatation constitue la pièce essentielle du mécanisme des prix, car non seulement il sert à déterminer la rémunération des entreprises exportatrices mais également celle des usines qui vendent sur le marché interne, les prix intérieurs des principaux produits laitiers découlant directement du prix de péréquatation comme nous le verrons plus loin. Le prix de péréquatation est le prix directeur du marché danois, et dans toute la mesure du possible, bien que son niveau dépende du prix moyen obtenu à l'exportation, le Comité d'Exportation s'est efforcé d'assurer la stabilité des prix danois en le maintenant constant sur des périodes assez longues (graphique D-4). Toutefois, à partir de Juillet 1952, les variations de prix sur les marchés secondaires sont devenues beaucoup plus importantes et on entraîné des modifications plus fréquentes du prix de péréquatation.

## 2 - LES PRIX DU BEURRE SUR LE MARCHÉ INTERNE -

80% de la production du beurre vont à l'exportation et fournissent une rentabilité égale au prix de péréquatation. Dans ces conditions, sans aucune intervention, les prix du beurre sur le marché interne s'établiraient au voisinage du prix de péréquatation. Pour assurer une stabilité encore plus grande aux prix intérieurs et éviter les variations de cours qui pourraient résulter des modifications du rythme des exportations, le Gouvernement a préféré intervenir mais en se bornant à taxer les prix de gros et de détail sur la base du prix de péréquatation. Les prix internes varient donc avec le prix de péréquatation et la rémunération de toutes les entreprises quelle que soit la destination de leur beurre est égale au prix de péréquatation.

A certains moments les prix aux consommateurs ont été abaissés artificiellement par l'octroi de subventions. D'Octobre 1951 à Mai 1952 le Comité du Beurre a versé une subvention de 50 cœurs/kg (subvention payée en dernier ressort par les producteurs, les fonds du Comité provenant d'un prélèvement sur le beurre exporté).

(I) - FF = franc français - KR = couronne danoise.

### 3 - LE PRIX DU LAIT ET DE LA CREME DE CONSOMMATION -

Le beurre représentant le principal débouché de la production laitière, les prix du lait de consommation, en marché libre, s'établiraient à un niveau donnant aux entreprises la même rentabilité que le beurre. Ils varieraient donc avec le prix de péréquatation qui définit pour les usines la rentabilité beurre. Pour éviter des changements de prix fréquents et diminuer les prix au niveau du consommateur, les prix sont taxés au niveau du détail sur la base d'un prix du beurre de 4,46 KR/kg, majoré d'une subvention variable destinée à couvrir la différence de rentabilité entre le prix de péréquatation du beurre et le prix de 4,46 KR/kg. En d'autres termes, le prix au consommateur reste invariable et correspond à une rentabilité du beurre de 4,46 KR, la subvention amène la rentabilité du lait de consommation au niveau de celle donnée pour le beurre par le prix de péréquatation.

Cette subvention (Sodnaelk-Tillaeg) est versée à l'entreprise par le Comité du Beurre, elle est financée par le moyen d'une subvention au coût de la vie (Konsumaelk-Tilskud) dont le montant est inscrit au budget de l'Etat et versé au Comité du Beurre. Au cours de l'année 1952-1953 elle a atteint 65 millions de KR correspondant à environ 5 FF par litre de lait, soit 20% environ du prix de revient du lait au stade détail.

#### 4 - PRIX DES AUTRES PRODUITS -

Le prix des autres produits : fromages, laits de conserve est libre.

#### 5 - LES PRIX A LA PRODUCTION -

Le mécanisme décrit ci-dessus tend à amener les prix de l'ensemble des produits laitiers au niveau du prix du beurre à l'exportation ou plus exactement de celui du prix de péréquatation. Le prix du lait à la production dépend du prix de péréquatation, tout au moins pour la partie grasse. Pour la partie non grasse (lait écrémé) le prix dépend de la valeur obtenue par le lait écrémé sur les marchés terminaux du fromage et du porc, principaux débouchés du lait écrémé.

L'Etat n'intervient pas pour la fixation du prix du lait à la production. Il ne donne aucune garantie au producteur. Mais l'Association des Laiteries Danoises, qui par ses coopératives traite 90% du lait, fixe chaque semaine les cours du lait entier et du lait écrémé rendus quai usine, en fonction des cours des produits laitiers et des frais de transformation. Les entreprises privées s'alignent automatiquement sur la "cote" coopérative. Grâce à cette structure coopérative, le producteur est assuré de voir les marges existant entre le prix à la production et le prix du produit fini réduites à la rémunération normale des fonctions entrepreneur et commerçant. Mais il se peut fort bien que le prix à la production ne lui fournisse pas une rémunération suffisante. En particulier le producteur n'est pas protégé contre les répercussions d'une baisse des cours sur le marché international.

A titre indicatif les cours moyens annuels pour du lait rendu quai usine ont été en oeves par kg.

	1939	1949	1950	1951	1952	1953
Lait entier à 3,65% MG	14,28	37,32	34,58	34,40	38,11	38,26
Lait écrémé	3,15	10,94	10,44	10,79	11,96	10,31

Un prix de 38,26 correspond à un prix de 35 Oeres (17,5 FF) à la ferme.

Il est à remarquer que cette cotation au stade national n'est valable que pour autant que :

- les conditions de production du lait soient les mêmes dans tout le pays,
  - les frais de fabrication soient à peu près identiques dans toutes les usines.
- Toutes conditions qui sont pleinement réalisées au Danemark.

o  
o o  
o

### III - LE MARCHÉ DU LAIT DE CONSOMMATION

Dans les années trente, la dépression économique entraîna une chute des prix du beurre et du fromage sur le marché international. Les laiteries cherchèrent à écouler du lait sur le marché interne resté beaucoup plus stable. De nombreuses usines spécialisées dans la fabrication de beurre et de fromage s'équipèrent pour faire du lait de consommation et venir concurrencer les entreprises dont la spéculation essentielle était le lait en nature. Les frais de transformation et de commercialisation augmentèrent de façon inquiétante.

Les entreprises n'arrivaient plus à amortir convenablement leur matériel de traitement du lait de consommation, la plupart d'entre elles ne pouvant l'utiliser à plein. Les trente magasins de détail d'une même rue de COPENHAGUE étaient approvisionnés par vingt entreprises différentes. Pour la livraison à domicile il n'était pas rare de voir un même immeuble desservi par trois usines différentes. Le prix à la production ne représentait plus que la moitié du prix de détail à COPENHAGUE.

En 1940, une loi laitière décida de remédier à cette situation en donnant pouvoir au Ministre du Commerce d'ordonner aux autorités municipales de prendre toutes mesures utiles pour réduire les frais de distribution du lait et d'établir un plan de centralisation des approvisionnements.

Les résultats de cette loi de 1940 furent probants. En 1951 le prix à la production représentait les deux tiers du prix de détail.

Cette centralisation se traduisit par la fermeture de nombreux établissements.



Le nombre des laiteries approvisionnant COPENHAGUE passa entre 1940 et 1951 de 108 à 13, tandis que la consommation par tête d'habitant augmentait de 103 à 153 litres. Pendant le même temps, en dépit de cette augmentation de la consommation, le nombre des boutiques de détail tomba de 2.850 à 1687. Cette réduction fut obtenue en n'autorisant les détaillants à ne vendre à côté du lait qu'une gamme limitée de produits et en soumettant l'installation de points de vente nouveaux à autorisation préalable.

Les entreprises de transformation et les magasins de détail qui subsistaient auraient recueilli tout le bénéfice de cette centralisation, instituée pour réduire les marges, si parallèlement un contrôle des prix n'était pas intervenu pour répartir d'une façon plus équitable entre le producteur, le transformateur, le commerçant et le consommateur les avantages du nouveau système. Les entreprises éliminées reçurent des compensations financées par un prélèvement sur le lait vendu par celles qui restaient en activité. A l'heure actuelle, la plupart des villes du Danemark ont adopté ce système.

o  
o o  
o

#### IV - L'ORGANISATION FINANCIERE - CONCLUSION

La fixation d'un prix de péréquation à un prix inférieur au prix moyen à l'exportation permet au Comité du beurre de se constituer une masse de manœuvre importante (Fonds de péréquation). Ce fonds est passé de 75 millions KR en 1951 à 95 millions en 1954 (4,8 milliards FF). Ces sommes ont servi d'Octobre 1951 à Mai 1953 à diminuer le prix du beurre sur le marché interne et en 1954 à financer une propagande commune avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour augmenter les débouchés du beurre sur le marché anglais. Mais ces dépenses sont minimes et il semble que la politique du Comité soit de garder les fonds en réserve pour parer à une éventuelle baisse des prix à l'exportation et instaurer une péréquation dans le temps sur les exportations.

L'Etat a borné ses interventions financières sur le marché aux subventions sur le lait de consommation pour fournir au consommateur danois un produit bon marché. Ces subventions sont financées par le trésor et accessoirement par une taxe sur la crème de consommation, considérée un peu comme produit de luxe.

Tout le marché danois repose sur l'exportation du beurre. Si le producteur ne bénéficie pas d'une garantie de prix, sa position est malgré tout défendue par l'organisation poussée de l'exportation que l'on peut définir comme un monopole de vente du type coopératif, suffisamment souple toutefois pour laisser à l'initiative des vendeurs individuels une liberté qui leur permet d'exporter aux prix les plus élevés sur les marchés qui s'y prêtent.

Mais l'avantage principal du système, ce qui fait sa force et sa durée, c'est qu'il réalise la synthèse des intérêts des producteurs et des exportateurs,

des paysans, des laiteries et des négociants. En dernière analyse ce sont les producteurs eux-mêmes, par la truchement de la Fédération des Laiteries et du Comité d'Aarhus, qui négocient les prix de vente, décident des tonnages qu'ils peuvent livrer sur tel ou tel marché et fixent le niveau de péréquation. Cette mainmise progressive de la production sur le commerce proprement dit, que l'on décrit souvent comme une lutte du principe coopératif contre l'entreprise privée ressemble davantage au processus de concentration qui pousse les groupements économiques à s'unir pour mieux dominer le marché.

o  
o o  
o



LES PAYS IMPORTATEURS



BELGIQUE

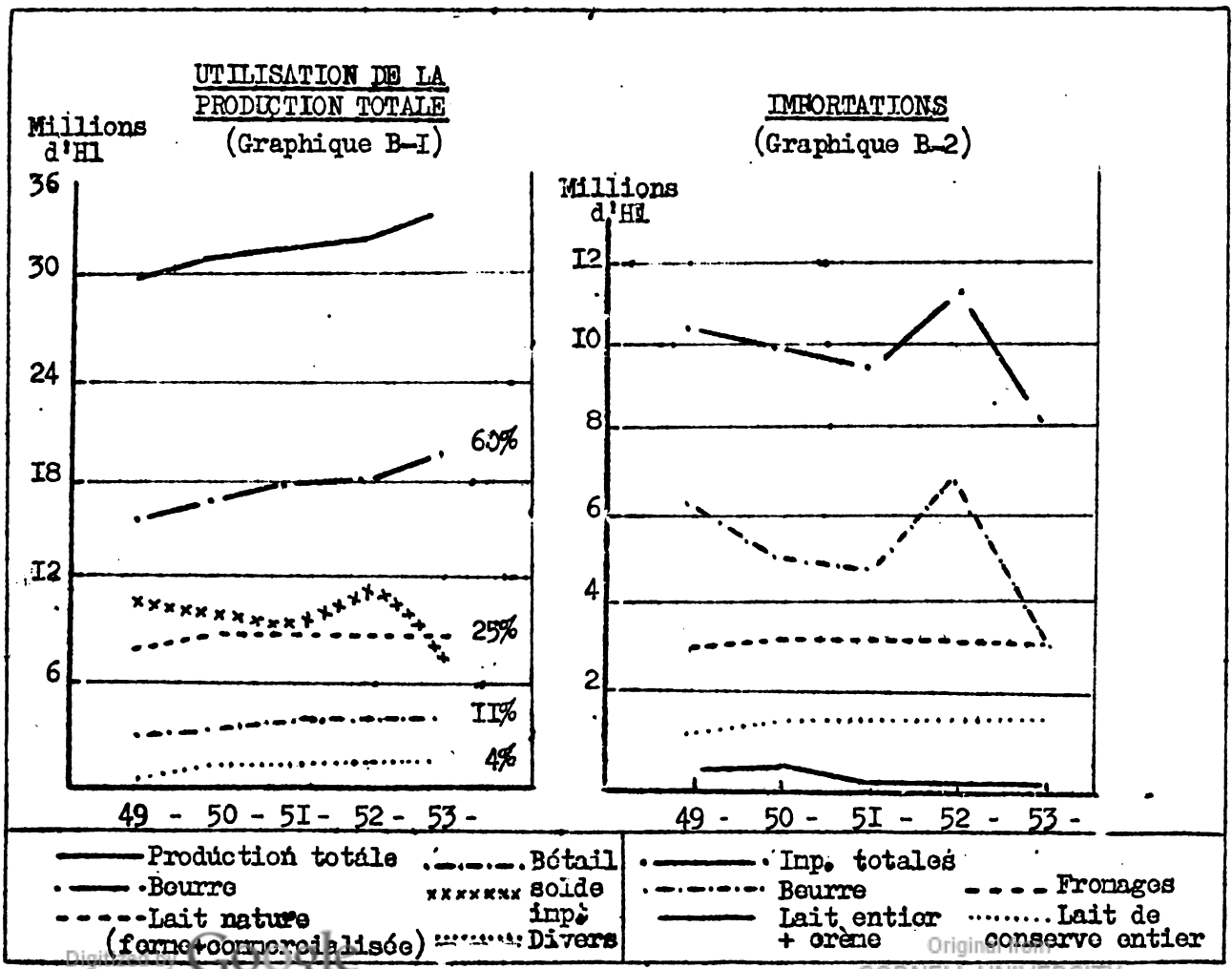
QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA PRODUCTION LAITIERE BELGE

La production laitière en Belgique, avec 24 milliards de francs belges, représente environ 22% de la valeur de la production agricole. Le cheptel laitier au 1er Janvier 1954 se montait à 965.000 têtes.

UTILISATION DE LA PRODUCTION -

La production totale, dont le graphique B-1 donne l'utilisation, s'est développée au cours de ces dernières années, le beurre bénéficiant de l'augmentation de la production.

Le beurre représente le débouché essentiel, il absorbe 60% de la production totale. La production de fromage est peu importante (2,5%).



LE COMMERCE EXTERIEUR -

Les exportations sont peu importantes, elles concernent essentiellement le lait écrémé. Le marché belge est nettement importateur, on dénote toutefois une tendance à la diminution des importations qui sont passées de 35% de la production nationale en 1949 à 24% en 1953.

Le graphique B-2 donne la répartition de ces importations. Le beurre, après avoir été prépondérant dans le commerce extérieur, occupe maintenant une position identique à celle du fromage. Les Pays-Bas assurent la presque totalité des importations belges : 100% pour le beurre, plus de 80% pour la fromagerie. En 1953 la Belgique a importé pour 2,7 milliards F.B. de produits laitiers (2,3% des importations totales).

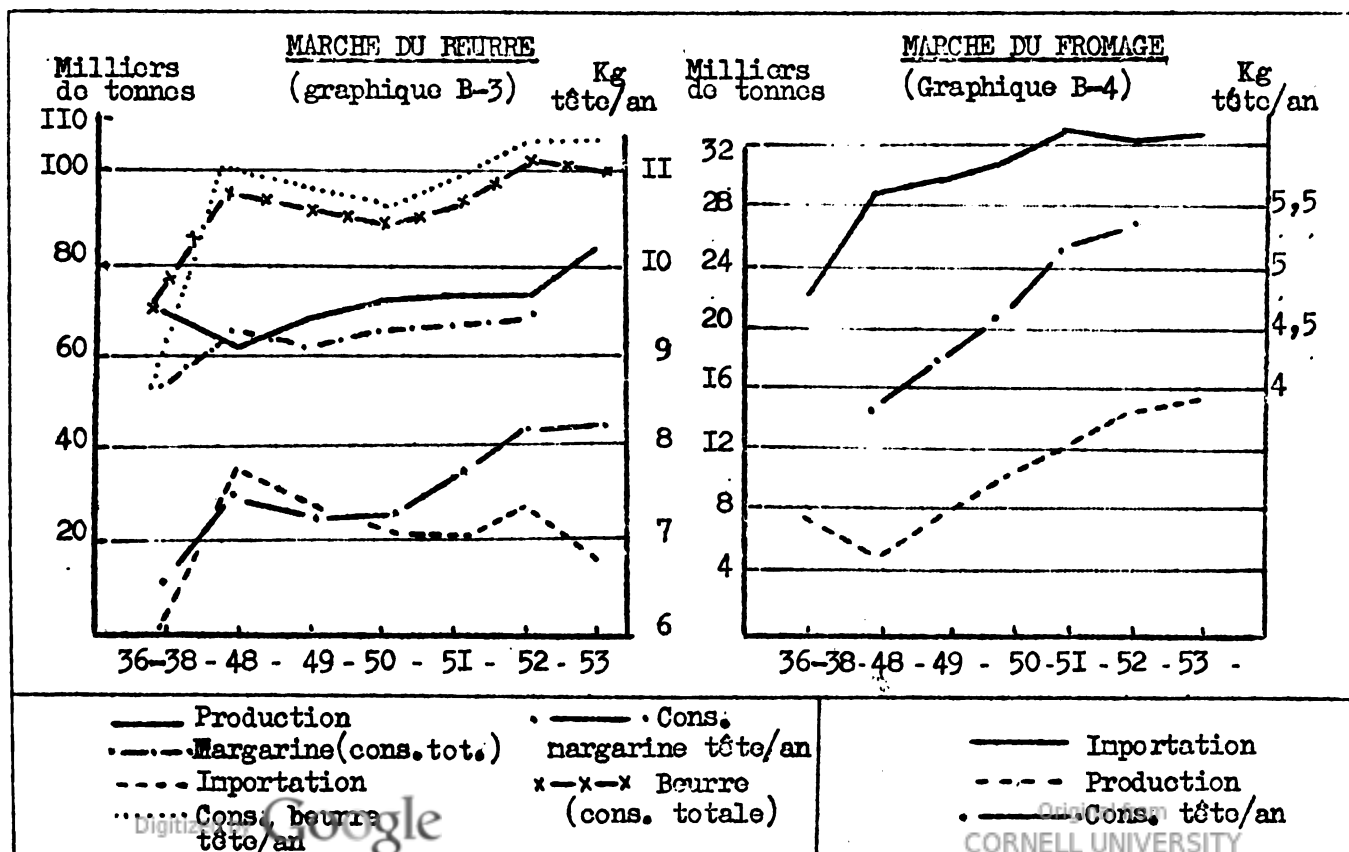
MARCHE DU BEURRE -

Parallèlement au développement de la production, les importations de beurre ont diminué (graphique B-3). On tend ainsi à revenir à la position d'avant-guerre où la production satisfaisait presque aux besoins.

La consommation individuelle du beurre a fortement augmenté par rapport à avant-guerre. La margarine accuse la même évolution à un degré moindre.

MARCHE DU FROMAGE -

La production s'est fortement développée en face d'importations dont le volume est approximativement constant. Les besoins restent encore couverts dans la proportion de 2/3 par l'importation (graphique B-4).



## L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIÈRE BELGE

Pays de superficie relativement petite, la Belgique n'en présente pas moins des régions agricoles assez différentes les unes des autres. Cette diversité a orienté la politique agricole belge vers la recherche d'un équilibre entre les régions et entre les intérêts de la petite et la grande culture. Si les régions de grande culture ne trouvaient plus un intérêt suffisant dans les céréales et les betteraves sucrières, elles seraient amenées à orienter leur activité vers la prairie et à se poser ainsi en concurrentes directes des régions de petite culture qui se voient cantonnées, de par leurs conditions naturelles, dans l'élevage et le lait. Pour maintenir l'équilibre le Gouvernement a choisi deux points d'appui :

- l'un dans les spéculations qui intéressent la grande culture: le blé,
- l'autre dans celles qui intéressent la petite culture: le lait.

La politique suivie sur le marché laitier est loin d'être aussi interventionniste que celle pratiquée par les pays exportateurs de produits laitiers.

La mentalité "individualiste" du producteur belge jointe à l'esprit "libéral" des entreprises de transformation ont incité les Pouvoirs Publics à avoir une action souple, limitant ses manifestations aux points névralgiques du marché. La structure importatrice du marché laitier belge se prêtait d'ailleurs fort bien à une telle action dont le caractère limité n'a nécessité que la mise en place d'un organisme relativement léger pour sa réalisation.

o  
o o  
o

### I - L'ORGANISME INTERVENANT SUR LE MARCHÉ LAITIÈRE

La politique laitière belge est élaborée et arrêtée par les Ministères intéressés après consultation des organisations professionnelles. Son exécution est confiée à l'Office National du Lait.

#### L'OFFICE NATIONAL DU LAIT ET DE SES DÉRIVÉS (O.N.L.) :

L'Office National du Lait et de ses dérivés créé en 1938 est un Institut para-étatique dépendant du Ministère de l'Agriculture. C'est un organisme d'exécution



tion de l'ensemble de la politique laitière édictée par le Ministère de l'Agriculture.

Bien que ses attributions soient surtout d'ordre technique, il joue cependant un rôle économique :

- comme conseiller du Gouvernement,
- en organisant la propagande en faveur du lait et des produits laitiers,
- comme répartiteur des primes accordées à certains secteurs de l'économie laitière.

L'O.N.L. est géré par un conseil d'administration nommé par les Pouvoirs Publics choisi parmi les milieux scientifiques, professionnels ou sociaux intéressés. Le Ministre de l'Agriculture possède le droit de veto à l'égard des décisions du Conseil.

L'Office est financé selon les termes de l'arrêté qui l'a institué par une taxe dont l'assiette et le taux étaient les suivants en 1953 :

- à charge des entreprises de transformation 0,5 C.(I) par 30 gr. de graisse butyrique contenue dans les produits laitiers mis en oeuvre (1,5% du prix du lait)
- à charge des commerçants grossistes 1.000 F.B. par an
- à charge des détaillants 250 F.B. par an
- à charge des producteurs de produits fermiers 20 F.B. par vache et par an.

o  
o o  
o

## II - PRINCIPES DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ

Les Pouvoirs Publics fixent un prix de direction pour le lait à la production. En principe ce prix de direction est établi sur la base du prix de revient. En fait les Pouvoirs Publics l'établissent après consultation des organisations agricoles sans suivre de règles précises. Son niveau résulte du jeu de facteurs divers: coût de production, situation du marché laitier, conjoncture économique et sociale, facteurs politiques, etc... sans qu'il soit possible de discerner l'influence propre de chacun de ces éléments.

(I)- Dans toute la suite du chapitre les francs et les centimes belges sont représentés par F.B. et C. et les francs français par F.F.

Ce prix n'est pas un prix garanti, chaque entreprise de transformation débat librement le prix du lait avec ses producteurs. Comme sa qualification l'indique, ce prix sert de guide aux Pouvoirs Publics dans leurs interventions sur le marché. En le publiant les Pouvoirs Publics ne s'engagent pas vis-à-vis des agriculteurs à leur faire toucher un prix au minimum égal au prix de direction, tout au plus s'engagent-ils à prendre des mesures pour que l'ensemble des producteurs ne touchent pas un prix nettement inférieur.

En première analyse cet engagement paraît facile à tenir. Le pays est fortement déficitaire en lait. Pour couvrir ses besoins il doit importer un tonnage équivalant sensiblement au tiers de sa production. A priori, le problème du maintien d'un niveau de prix correct à la consommation est plus susceptible de se poser que celui de la sauvegarde d'un prix suffisant à la production. De toutes façons, la régularisation du marché est simple, il suffit de régler les importations selon les besoins du pays. En fait le problème se pose de manière plus complexe,

- à la suite de l'intégration de la Belgique au sein d'une Union Economique l'Union Economique Belgo-Néerlando-Luxembourgeoise (Bénélux)
- de la structure de la transformation orientée essentiellement vers la fabrication du beurre.

#### LE BÉNÉLUX :

Dans le cadre du Bénélux les échanges entre les pays membres ne peuvent être soumis au contingentement et la Belgique doit en principe assurer la couverture de son déficit en produits laitiers auprès de la Hollande. La réalisation de l'Union Economique soulève de multiples difficultés, notamment dans le domaine laitier.

En général les prix de revient sont, en Hollande, inférieurs de 30% aux prix belges. Cette différence ne provient pas essentiellement de conditions techniques. Des études de prix de revient comparés ont montré que pour le lait, sur les 30% d'écart, 7% seulement provenaient de la différence de rendement en lait des vaches, tandis que 23% résultaient des différences de coût des facteurs de production: salaires, matières premières, fromage, etc... sur lesquels le producteur belge est sans action.

Cette disparité de prix rendait d'autant plus impérieuse une protection que les protocoles d'accord régissant l'Union Economique interdisaient de réaliser par le moyen classique du contingentement, tout au moins pour les importations en provenance de Hollande. La solution fut trouvée par l'instauration du régime des prix minima qui n'admet l'importation des produits hollandais sans limite quantitative que si celle-ci se fait à un prix au moins égal à un prix fixé en commun accord par les deux pays.

L'application de ce régime ne pouvait cependant être envisagée pour tous les produits laitiers.

- Pour les fromages, la Belgique, dans le cadre de l'O.E.C.E., a consenti la libération des échanges. La libération des échanges caractérisée par l'absence de toute mesure tendant à restreindre le commerce entre les pays membres de l'O.E.C.E.

est incompatible avec la fixation de prix minima.

- Pour les poudres de lait on se trouvait devant un marché approvisionné depuis de nombreuses années par l'importation. Le développement de la production belge de poudre de lait s'avérait souhaitable pour l'équilibre du marché ( nous reviendrons ultérieurement sur ce point). La fixation de prix minima aurait assuré une protection suffisante pour permettre un tel développement, mais il en serait résulté une augmentation des prix des poudres sur le marché belge, qui aurait eu sa répercussion sur le prix des produits utilisant la poudre de lait comme matière première: le chocolat par exemple. Le problème n'aurait pas pour autant été résolu, mais simplement déplacé: il aurait fallu protéger à son tour le chocolat de la concurrence hollandaise.

Pour ces diverses raisons, le marché du lait belge ne pouvait voir sa protection assurée par le seul régime des prix minima. Pour les produits non susceptibles d'être soumis à ce régime on a eu recours à une politique de subvention, destinée à ancrer les produits belges au même prix que les produits similaires étrangers.

La politique de subvention se justifie d'ailleurs par d'autres considérations et notamment par la prépondérance du beurre sur le marché laitier belge.

#### LE PROBLEME BEURRE-LAIT ECREME -

En 1953, 60% de la production totale sont consacrés à la fabrication du beurre qui reste néanmoins un marché déficitaire, 13% des besoins de la consommation sont assurés par l'importation. Le marché du beurre est protégé par le régime des prix minima, une part importante de la production laitière se trouve de ce fait couverte par la protection. C'est du moins la première idée qui vient à l'esprit. Mais il ne faut pas oublier que le beurre n'utilise qu'un seul élément constitutif du lait: la matière grasse.

Le prix du lait à la production est la résultante des prix de ses composants: matière grasse et matière azotée. Le prix de direction du lait à la production ne peut être atteint que si la matière azotée (lait écrémé) est suffisamment valorisée.

Les sous-produits azotés de la fabrication du beurre, particulièrement ceux à base uniquement de lait écrémé (poudres de lait) ont des débouchés restreints. Pour en faciliter le placement les Pouvoirs Publics les ont subventionnés.

La politique de subvention a donc un double but :

1)- Protéger les produits belges non soumis au régime des prix minima contre la concurrence hollandaise.

2)- Augmenter la rentabilité des sous-produits du beurre et faciliter leur placement. La réalisation de ce deuxième objectif permet en outre d'atteindre le prix de direction du lait sans avoir des prix du beurre trop élevés.

Les prix minima à l'importation, les subventions à certains produits laitiers, constituent les deux pivots de la politique laitière. Ils n'assurent cependant pas en toutes circonstances la réalisation de l'objectif de cette politique, à savoir la parité des prix réels et des prix de direction. Des mesures complémentaires ont dû venir les renforcer.

o  
o o  
o

### III - LES PRIX DE DIRECTION

Les Pouvoirs Publics fixent un prix de direction au niveau de la production :

- pour le lait entier à 3% de matière grasse,
- pour le lait écrémé.

Ceci revient à déterminer un prix de direction pour chacun des deux constituants du lait qui ont une valeur économique: le lait écrémé et la matière grasse, le prix de direction de cette dernière se trouvant fixé par différence entre le prix du lait entier et du lait écrémé. En réalité le prix de direction de la matière grasse est bien fixé directement, mais à un stade différent de celui de la production, sous la forme d'un prix de direction du beurre au stade de gros, le marché du beurre représentant le débouché essentiel de la production laitière.

#### I - L'EVOLUTION MENSUELLE DES PRIX DE DIRECTION

Les prix de direction, dont le graphique B-5 retrace l'évolution au cours des dernières années, sont fixés au début de chaque campagne selon une échelle mensuelle.

Pourquoi prévoir des variations mensuelles des prix ? A priori, un prix constant (en période de stabilité économique) tout au long de l'année est beaucoup plus séduisant. Le consommateur se plaint au moment de la hausse saisonnière quelle que soit sa justification, le producteur manifeste son mécontentement à l'époque de la baisse et les deux parties accusent "l'intermédiaire" de profiter des différences de prix.

Sans vouloir justifier de telles positions, il faut reconnaître que psychologiquement la fixation d'un prix invariable apparaît souhaitable. Economiquement elle se heurte à la structure du marché belge et surtout elle nécessiterait une intervention sur le marché, incompatible avec la souplesse de la politique arrêtée par la Belgique.

La production laitière belge, comme celle de tous les pays laitiers, est saisonnière.

PRIX DE DIRECTION

( Graphique B-5 )

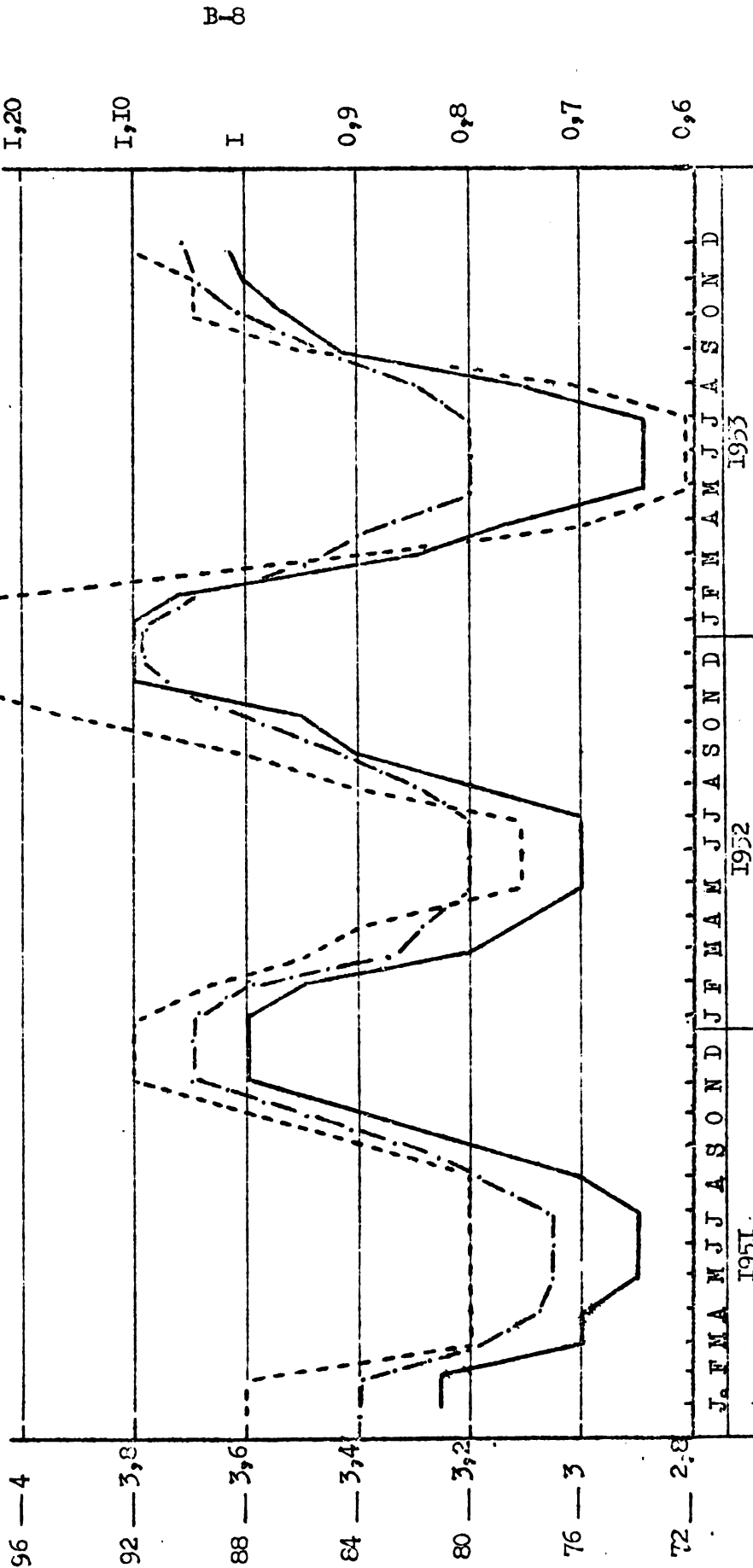
— Lait à la production  
 (3% de matière grasse)

· · · · · Beurre

- - - - - Lait écrémé

Beurre- Lait  
 entier  
 F.B./Kg F.B./Lb

Lait écrémé  
 F.B./litre



Répartition des fournitures faites aux laiteries  
en 1953 en % du total

<u>Eté</u>			<u>Hiver</u>		
	<u>Lait</u>	<u>Crème</u>		<u>Lait</u>	<u>Crème</u>
Avril	8,5	7,7	Octobre	8	8,6
Mai	11	11,2	Novembre	7,3	6,7
Juin	10,7	12	Décembre	6,8	5,1
Juillet	10,3	12,2	Janvier	6	4,2
Août	9,6	11,4	Février	5,9	4,3
Septembre	<u>8,5</u>	<u>10,1</u>	Mars	<u>7,4</u>	<u>6,3</u>
Total ...	58,6	64,6	Total ...	41,4	35,2

Bien que déficitaire sur une période annuelle, pendant la période estivale, elle est excédentaire comparativement aux besoins. La seule régularisation des importations est donc impuissante à maintenir constant le volume de l'offre dont les variations entraînent des variations de prix.

Cet effet classique de la loi de l'offre et la demande ne pourrait être supprimé qu'au prix d'une intervention très poussée sur le marché, caractérisée par une action directe sur les prix (taxation, péréquation) combinée avec une action sur le volume de l'offre. Une telle intervention a réussi dans d'autres pays (Hollande par exemple). En Belgique elle apparaissait difficilement réalisable, la structure du marché belge ne se prêtant guère à un contrôle poussé des prix et de la production avec 40% du lait de consommation vendu directement aux consommateurs par les producteurs et 55% de la production beurrière fournis par du beurre fermier.

Devant une telle situation, les Pouvoirs Publics ont limité leur intervention à une action modérée sur l'offre pour corriger les effets de la loi de l'offre et de la demande sans les supprimer. Ils ont renoncé à toute mesure directe sur les prix du lait et des produits laitiers sur le marché interne dont les cours ne sont taxés à aucun stade.

Tenant compte de cette situation, la fixation des prix de direction ne peut se concevoir qu'avec des variations mensuelles. Encore convient-il de remarquer que ces variations sont d'une amplitude moins grande que celles qu'auraient connu les prix sur un marché libre.

Les variations mensuelles de prix ne présentent d'ailleurs pas que des inconvénients.

a) Les besoins de la consommations ne sont pas couverts par la production indigène en période hivernale. La production en été dépasse par contre les besoins. Ce déséquilibre, générateur des variations de prix, porte en lui même un élément correcteur. La fixation de bas prix de direction en été et de hauts prix en hiver incite le producteur à forcer sa production d'hiver au détriment de la production d'été. Elle contribue à atténuer le déséquilibre saisonnier production-consommation. Cette tendance est cependant limitée par :

- l'impossibilité de fixer des prix de direction très élevés l'hiver en raison de leur incidence sur la consommation,
- le coût élevé de la production hivernale du lait.

b) Elles permettent, grâce aux différences de cours entre l'été et l'hiver, de reporter une partie de la production d'été sur l'hiver sous forme de produits stockables (beurre essentiellement) en assurant la couverture des frais de stockage.

Les variations mensuelles de prix, conséquence du déséquilibre saisonnier production-besoins, déclenchent à leur tour des mécanismes correcteurs de ces déséquilibres :

- augmentation de l'offre en hiver par augmentation de la production hivernale,
- diminution de l'offre en été et augmentation en hiver par le report des produits stockables.

Cette inter-réaction aboutit en définitive à une position d'équilibre que l'échelle mensuelle des prix de direction doit s'efforcer d'exprimer et dont les différentes mesures d'intervention doivent hâter la réalisation et faciliter le maintien.

## 2 - ROLE DU PRIX DE DIRECTION

Le prix de direction ne constitue pas un prix garanti pour le cultivateur. Par sa fixation, les Pouvoirs Publics s'engagent à intervenir sur le marché pour que les prix réels ne soient pas trop différents du prix de direction et d'une façon plus précise à ce que leurs interventions soient basées sur le prix de direction. Dans cet esprit le prix de direction est pris en considération:

- pour l'établissement des prix minima à l'importation,
- pour le paiement de subventions à certains produits laitiers dont le montant est égal à la différence entre le prix de revient de ces produits basé sur un lait payé au producteur au prix de direction et le prix de marché. Les subventions ne sont versées qu'aux entreprises ayant effectivement payé les prix de direction du lait entier et du lait écrémé.

Le prix de direction est loin d'être un prix théorique, on fait ses écarts avec le prix réel sont, comme nous le verrons plus loin, relativement faibles. Les mesures d'intervention, dont nous allons examiner le détail, semblent avoir atteint leur but. La simple annonce d'un prix de direction n'est peut être pas d'ailleurs sans influence sur la formation des prix réels ?

o  
o o  
o

#### IV - LE COMMERCE EXTERIEUR - LES PRIX MINIMA A L'IMPORTATION

##### I - LA REGLEMENTATION DU COMMERCE EXTERIEUR

La réglementation varie suivant les produits, mais d'une façon générale les échanges sont subordonnés à l'octroi de licences délivrées par l'Office des Contingents et Licences sans aucune limitation quantitative.

Pour l'exportation, très peu importante d'ailleurs, aucune restriction quantitative n'existe et les prix sont entièrement libres sauf en ce qui concerne le lait écrémé en nature soumis dans le cadre du Bénélux depuis Septembre 1953, au régime des prix minima.

A l'importation, pour les produits soumis au régime des prix minima, les licences ne sont délivrées que pour les Pays-Bas sous réserve que ce pays soit à même de satisfaire à la demande belge.

Pour les autres produits, les licences d'importation sont accordées pour tous les pays.

La Belgique a donc abandonné pour la régularisation de ses importations le système du contingentement en faveur de celui des prix minima.

##### 2 - LE REGIME DES PRIX MINIMA

Dans le cadre du Bénélux le protocole de Luxembourg des 20 et 21 Octobre 1950 a admis librement au trafic réciproque entre les trois pays un certain nombre de produits (liste A annexée au protocole) moyennant l'application du régime des prix minima caractérisé par :

- la fixation de prix minima en-dessous desquels la Hollande s'engage à ne pas exporter vers la Belgique,

- une préférence aux importations hollandaises qui ne joue que pour autant que la Hollande soit à même de satisfaire aux besoins belges. Depuis l'instauration du régime des prix minima la préférence s'est traduite, à quelques exceptions près, par une exclusivité au profit des produits hollandais.

Le régime des prix minima couvre : le beurre, le lait en nature, la crème condensée sans sucre et depuis Septembre 1953 le lait évaporé, produits qui absorbent plus de 90% de la production commercialisée et représentent en 1953 50% des importations de produits laitiers.

Ces prix minima sont fixés selon une procédure décrite dans notre étude du marché hollandais. Pratiquement les dispositions prises permettant à la Belgique de faire prévaloir son point de vue quant au niveau des prix minima qu'elle estime nécessaire à la protection de son marché.



Les prix minima, contrairement aux prix de direction, ne sont pas fixés longtemps à l'avance. Les modifications des prix minima ne sont rendues publiques que 48 heures avant leur mise en application. Toute variation connue à l'avance est susceptible de déclencher des mouvements spéculatifs. L'annonce d'une hausse du prix minimum incite les importateurs à forcer les importations avant l'application du nouveau prix pour bénéficier d'un prix d'achat plus faible, l'annonce d'une baisse les incite à ralentir les importations. La réduction du délai entre la publication et l'entrée en vigueur du prix n'empêche d'ailleurs pas de tels mouvements. Les simples prévisions que font en la matière les importateurs sont déterminantes. Il suffit que les importateurs prévoient, même à tort, une baisse sensible des prix minima pour accentuer les mouvements d'importation.

L'examen du graphique B-7 illustre cette tendance. En Septembre-Octobre, époque à laquelle les importateurs s'attendent à une hausse des prix minima dans le cadre de l'évolution saisonnière des prix, les importations s'élèvent à un niveau non justifié par les besoins, d'autant plus qu'à cette époque les beurres mis en stock pendant l'été devraient ressortir sur le marché pour assurer la transition entre la production excédentaire d'été et celle déficitaire d'hiver. Cette situation se répercute sur les prix du beurre indigène qui voient généralement à cette époque leur écart avec le prix de direction devenir maximum (graphique B-6). Il semble qu'on pourrait éviter ces fluctuations en interdisant les importations à la veille de l'augmentation saisonnière des prix, la production indigène et le beurre de stock-  
age pouvant à cette période couvrir les besoins. Notons en effet que la Belgique a toujours le droit de suspendre les importations lorsque les prix réels sont nettement inférieurs au prix de direction. Jusqu'ici il n'a été fait qu'un usage exceptionnel de cette possibilité.

Les prix minima sont établis compte tenu de l'évolution des prix réels par rapport aux prix de direction fixés. Dans la pratique il s'avère que le prix minimum est celui auquel on s'efforce de réaliser les transactions. L'analyse du marché du beurre est particulièrement significative à cet égard.

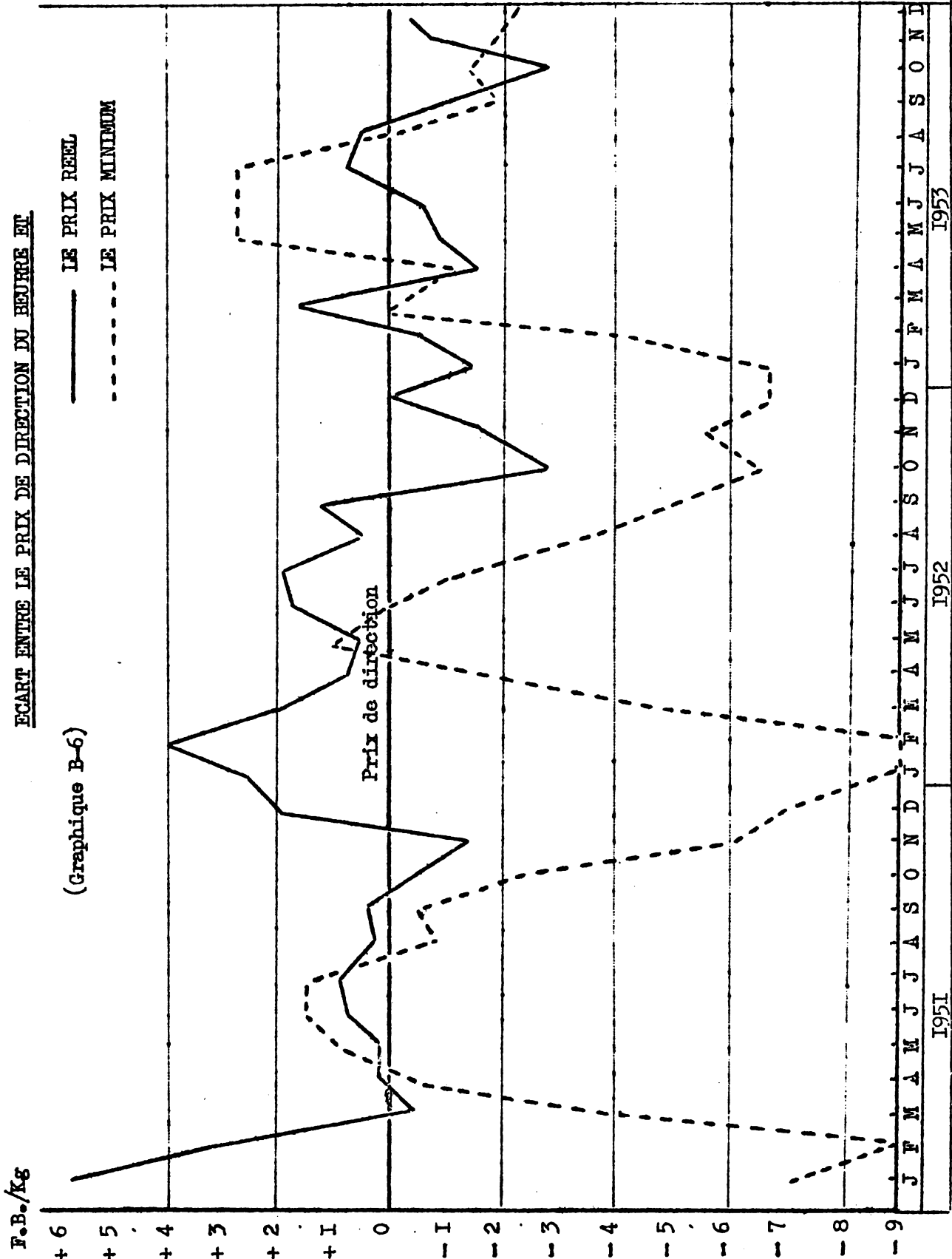
Quand les prix réels sont trop élevés par rapport au prix de direction, le prix minimum est abaissé en-dessous du prix de direction. L'écart de prix entre le beurre indigène et le beurre hollandais stimule les importations (graphique B-7). L'offre globale sur le marché augmente et tend à ramener les prix réels au niveau des prix de direction. Cette situation se présente généralement en période hivernale au moment où la production indigène est faible. En période estivale, l'excédent de production nécessite le relèvement du prix minimum au-dessus du prix de direction pour obtenir le maintien du prix réel au voisinage du prix de direction (graphique B-6).

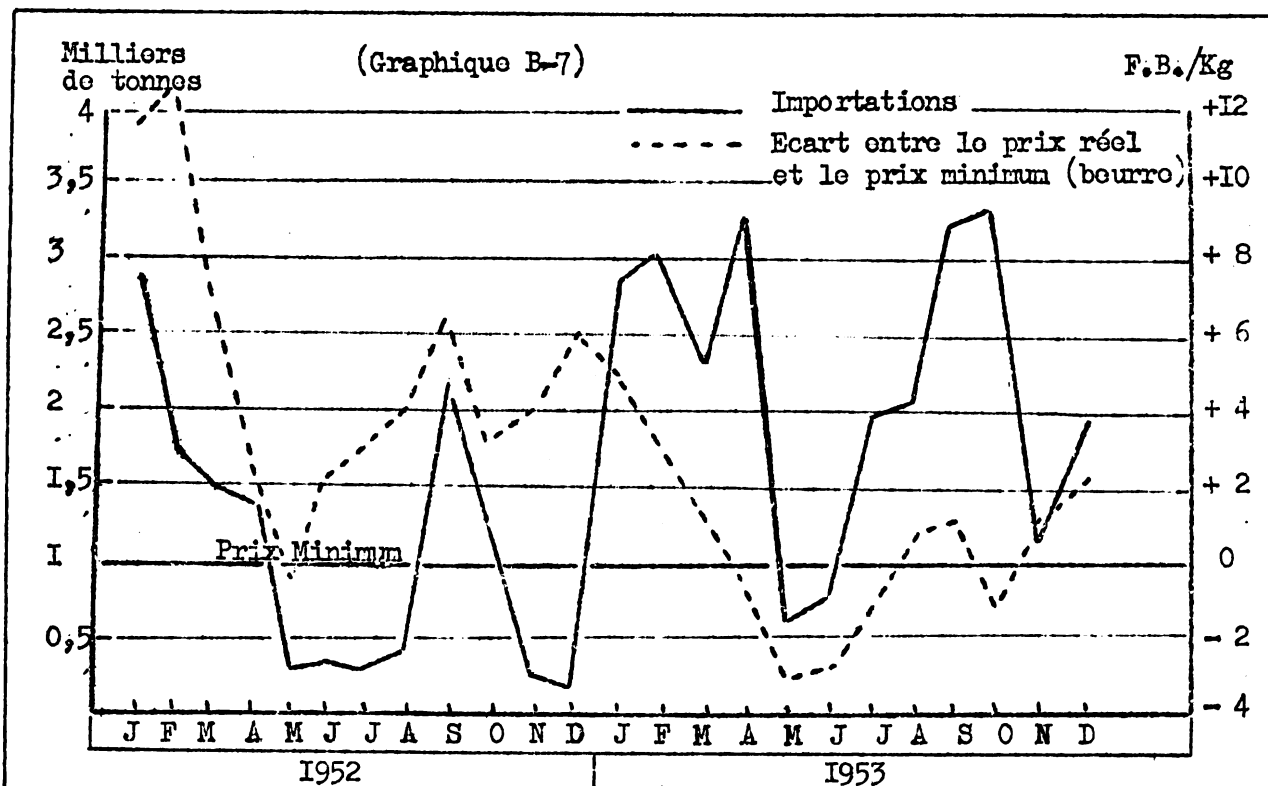
Par le jeu du prix minimum on s'efforce donc d'atteindre un double objectif :

- la protection du marché indigène contre les importations,
- la régularisation du marché sous la forme d'un maintien des prix réels au voisinage du prix de direction.

ECART ENTRE LE PRIX DE DIRECTION DU BEURRE ET

(Graphique B-6)





A certains moments et particulièrement durant les mois de forte production, l'excédent de production pèse tellement sur le marché que le système des prix minima est impuissant à assurer le respect des prix de direction. Des mesures complémentaires doivent intervenir sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement telles le stockage et éventuellement l'arrêt des importations.

Les mêmes lignes directrices sont suivies pour les autres produits. Des considérations particulières influencent toutefois la fixation du prix minimum de la crème.

Les prix de la crème sont établis à partir des prix de direction du beurre. Le prix du beurre comprend deux éléments : le prix de la crème (matière première) et les frais de fabrication. Logiquement le prix minimum de la crème importée devrait être basé sur le premier de ces éléments. En fait il lui est supérieur, les Pouvoirs Publics désirant éviter la fabrication de beurre à partir de crèmes importées.

Cette position se base sur l'intérêt d'avoir en hiver, période de hauts prix du beurre indigène, du beurre d'importation dont le cours est moins élevé et sur la crainte de voir la transformation s'orienter vers une matière étrangère.

Cette politique est vivement critiquée par les milieux de la transformation qui prétendent que la fabrication de beurre à partir de crèmes importées permettrait de remplacer du beurre d'importation par un beurre incorporant de la main d'oeuvre nationale. Les importations de crème restent de ce fait relativement peu importantes (1953 : 414 tonnes contre 13.000 tonnes de beurre).

Le système des prix minima interdit aux produits hollandais de venir s'offrir sur le marché belge à un prix correspondant au prix de revient hollandais nettement inférieur au prix belge. Nous avons vu en étudiant le marché hollandais que les accords de Luxembourg ont prévu que la différence existant entre le prix minimum et le prix d'exportation hollandais est récupérée par la Hollande sous la forme d'un prélèvement (Heffingen) sur toute exportation, dont le produit est réparti pour moitié entre le Fonds Laitier des Pays-Bas et le Trésor Public belge. Ce prélèvement a rapporté en 1952 environ 170 millions de FB au Trésor belge. Un écart de prix aussi important (150 F.F.) est générateur de fraude. Toute transaction effectuée en fraude échappant au prélèvement rapporte 150 F.F. aux intéressés. De plus, la frontière belgo-hollandaise s'étend sur plusieurs centaines de kilomètres dans un tracé artificiel qui rend sa garde difficile. Toutes conditions qui sont à l'origine d'un mouvement clandestin, de beurre notamment, non négligeable mais qui ne condamne pas le système.

o  
o o  
o

#### V - LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS

Les produits non soumis au régime des prix minima : lait et crème condensés avec sucre, poudres de lait, fromages et jusqu'en Septembre 1953 lait évaporé, représentant une part relativement faible du marché du lait (moins de 10%) mais importante dans les importations (50%).

La fragilité de l'équilibre du marché laitier conduisait cependant à prendre en considération dans l'organisation du marché laitier les secteurs secondaires si l'on voulait réunir au départ toutes les conditions propres à assurer le succès des interventions.

Le caractère excédentaire de la production estivale militait dans le même sens. En été l'utilisation d'une partie de l'excédent sous forme de produits dérivés à base de lait entier et de lait écrémé s'avérait nécessaire. En particulier la forte production beurrière des mois d'été laisse des quantités importantes de lait écrémé dont la valorisation conditionne le prix d'été du lait à la production.

La protection de ces dérivés contre la concurrence hollandaise, l'élargissement de leurs débouchés sur le marché interne comme à l'exportation apparaissaient comme deux conditions de la régularisation du marché pendant l'été.

Dans cet esprit, les Pouvoirs Publics instaurèrent une politique de primes aux industriels produisant à base de lait belge, certains fromages, de la poudre de lait, du lait concentré, de la caséine, c'est-à-dire à l'ensemble des produits non couverts par le régime des prix minima. L'arrêté créant ces subventions définit leur but :

-rendre possible, en fonction des conditions du marché résultant de la concurrence étrangère, la vente des produits subsidiés,

-favoriser la production et la consommation des produits laitiers belges en vue de combattre l'instabilité saisonnière du marché laitier.

En définitive, il s'agit de soutenir le prix du lait à la production.

#### I - L'ETABLISSEMENT DES PRIMES -

Les modalités d'établissement des primes sont déterminées par leurs objectifs.

La protection contre la concurrence étrangère et le respect du prix de base ont conduit à fixer mensuellement les primes à un montant permettant de couvrir la différence entre le prix de revient des produits fabriqués à partir d'un lait payé au producteur au prix de direction et le prix de vente probable "calculé en fonction des conditions du marché résultant de la concurrence étrangère". Pour pouvoir bénéficier des subventions, les entreprises doivent payer à leurs fournisseurs le prix de direction.

La régularisation du marché en période estivale amène, d'une part, à subventionner des contingents de fabrication plus importants l'été et même pendant les mois de pointe la totalité des fabrications, d'autre part, à accorder plus de la moitié des crédits au lait écrémé, sous-produit de la fabrication beurrière.

Les crédits accordés au lait écrémé sont d'ailleurs de plus en plus importants, de 45% en 1950 ils sont passés à 63% en 1953.

#### Répartition des subsides en % des crédits totaux

	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>
<u>Produits à base de lait entier</u>			
Fromages gras	40	36	29
Poudre lait entier	8	4	1
Lait évaporé	4	7	5
Lait condensé	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>2</u>
Total lait entier	54	49	37
<u>Produits à base de lait écrémé</u>			
Fromages maigres	1	-	-
Poudre de lait	44	50	62
Lait condensé	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>
Total lait écrémé	46	51	63

La qualité des produits est prise en considération et le montant de la prime varie très sensiblement suivant la qualité du produit fabriqué. A titre indicatif, en Mars 1953 les primes variaient de :

-8,55 à 12,55 F.B. (56 à 88 F.F.) par kilo de fromage à pâte dure 45%,

-7,10 à 11,10 (50 à 78 F.F.) par kilo de poudre de lait entier Spray,

-2,85 à 4,85 (20 à 34 F.F.) par kilo de poudre de lait écrémé Spray.

## 2 - FINANCEMENT -

Le financement est assuré par un crédit ouvert chaque année au budget du Ministre de l'Agriculture. Le montant total des subventions à accorder se trouve limité à la somme inscrite au budget. Toutes les fabrications ne pouvant à priori être subventionnées, il a fallu fixer des contingents mensuels pour chaque produit, sauf pendant les périodes de pointe où toute la production est subventionnée. Les paiements sont faits par l'Office National du Lait au prorata des quantités de produits fabriqués par chaque usine.

Les crédits ouverts ont été de :

I951	90 millions F.B.	
I952	75 "	
I953	95 "	
I954	80 "	(560 millions F.F.)

## 3 - LES RESULTATS -

Il est impossible de déterminer l'influence respective des divers facteurs qui ont contribué à maintenir les prix réels du lait à la production au niveau des prix de direction. On est cependant en droit de penser que la politique de subventions à certains dérivés du lait constitue l'un des facteurs dont le jeu a été sensible, en particulier pendant la période d'été. Pour s'en convaincre il suffit de constater qu'en 1953, 62% des crédits ont été accordés à la poudre de lait écrémé dont 70% de la fabrication ont pu être subventionnés.

### a) - L'orientation de l'utilisation du lait -

Si la distribution de subventions a pour objectif final le maintien du prix du lait à la production, elle peut atteindre cet objectif par différentes voies qui résultent des modalités adoptées pour la distribution des primes. En particulier elle peut avoir une influence sur l'orientation de l'utilisation du lait en étant discriminatoire à l'égard de chacun des produits subventionnés :

-par la fixation d'une prime dont le montant ramené au litre de lait peut être différent pour chaque produit,

-par la détermination de contingents subventionnés représentant un pourcentage plus ou moins élevé de la fabrication de chaque produit.

Pourcentages subventionnés de la fabrication

	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>
Fromages à pâte dure (Gouda)	81		
Fromages à pâte dure (St-Paulin)	53	57	60
Fromages de Herve	69	.	
Fromages de Bruxelles	33	10	
Poudre de lait entier	97	97	80
Poudre de lait écrémé	85	80	70
Lait évaporé entier	66	83	
Lait condensé entier	100	100	100
Lait condensé écrémé	80	85	97

L'évolution comparée de la production des différents produits subsidiés est significative de cette politique discriminatoire. Alors que la production des fromages subventionnés est stationnaire, celles de poudre de lait écrémé et de lait évaporé se sont considérablement développées.

Production en tonnes des produits subventionnés

	<u>1949</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>
Fromage à pâte dure (type Gouda)	1099	2353	2433	2284
Fromage à pâte demi-dure (type St-Paulin)	257	364	390	455
Fromage de Herve	1241	1702	1270	1337
Fromage de Bruxelles	529	729	704	
Poudre de lait entier	635	528	270	106
Poudre de lait écrémé	3028	7473	9680	15897
Lait évaporé entier	873	2650	2936	7383
Lait condensé entier	600	468	445	563
Lait condensé écrémé	612	981	877	622

En tout état de cause il s'agit d'une action limitée sur l'utilisation du lait, en effet :

- Tous les produits ne sont pas subventionnés. Par exemple les types de fromages subventionnés ne représentent qu'un tiers de la production fromagère. Les fromages frais (43% de la production), les fromages fondus (17%), les pâtes molles (5%) ne sont pas subventionnés.

- D'autres facteurs interviennent pour conditionner le développement des fabrications (débouchés notamment).

Quoique limitée, cette action doit être conduite avec prudence pour ne pas engendrer des déséquilibres qui viendraient compromettre le fondement même de la politique de subventions.

b)- Les équilibres à maintenir -

Dans la détermination du montant des primes on peut envisager des disparités, mais on doit se préoccuper de ne pas rompre les équilibres fondamentaux du marché et notamment celui qui existe entre le marché du lait et celui de la viande par l'intermédiaire du lait écrémé.

De la production en laiterie de lait écrémé, 70% environ sont ristournés au producteur qui les utilise pour l'alimentation animale, principalement celle du porc, 30% restent à la laiterie pour la fabrication du lait écrémé de consommation (non subventionné), de fromages maigres, de poudre de lait écrémé, de lait écrémé condensé (tous ces produits sont subventionnés).

En 1951 et 1952, la fixation d'un prix de direction du lait écrémé élevé et l'octroi de primes importantes aux dérivés à base de lait écrémé pour atteindre ce prix ont conduit à une valorisation du lait écrémé en laiterie supérieure à celle du lait écrémé repris par le producteur. L'écart relativement important au début de chacune de ces années fut aggravé par la chute du prix des porcs au moment des mois de forte production laitière. Les producteurs furent incités à restreindre les reprises de lait écrémé aux laiteries qui se virent dans l'obligation d'accroître leurs fabrications de poudre de lait écrémé au delà des quantités souhaitables. Une part importante de crédits fut absorbée par ce produit au détriment des fabrications à base de lait entier.

Le prix de direction du lait écrémé et les subsides aux produits à base de lait écrémé doivent donc conserver une certaine relation avec le prix du porc, sinon l'augmentation des quantités de lait écrémé restant à la laiterie pose des problèmes de financement et surtout d'écoulement des produits à base de lait écrémé, difficilement solubles.

C'est la raison pour laquelle le prix de direction du lait écrémé a été diminué pendant l'été 1953 comparativement aux années précédentes (graphique B-5). On ne saurait cependant aller trop loin dans cette voie, la diminution du prix du lait écrémé risquant d'être contraire au but poursuivi, c'est-à-dire le maintien d'un prix du lait à la production à un niveau suffisant. Le problème du lait écrémé comporte on fait plusieurs solutions :

1<sup>o</sup>- Si l'on désire maintenir constant le prix du beurre (solution adoptée en 1953) on peut baisser le prix du lait écrémé, ce qui conduit à un prix du lait entier en baisse (graphique). Dans ces conditions on perd complètement de vue le revenu de l'agriculteur. Celui-ci voit les recettes de sa production laitière diminuées par abaissement des prix du lait entier et écrémé et cet abaissement est la conséquence de la diminution des recettes de sa production porcine, le prix du lait écrémé ayant été abaissé pour garder une certaine relation avec le prix du porc. Certes en 1953 les prix du lait écrémé ont été augmentés en hiver, mais la compensation est loin de se faire, la production hivernale de lait écrémé étant beaucoup moins importante que la production estivale.



2<sup>e</sup>- Pour éviter une telle situation on peut compenser la baisse du prix du lait écrémé par une hausse du prix du beurre en été.

Nous avons vu que le maintien d'une différence entre les prix d'été et les prix d'hiver du beurre apparaît inévitable avec la structure actuelle du marché belge. Il semble que cette différence pourrait cependant être moins importante sans compromettre pour autant la politique de stockage, la consommation estivale du beurre, la limitation de la production d'été au profit de la production d'hiver.

3<sup>e</sup>- La solution retenue en 1953 se proposait de résoudre les difficultés de financement et d'écoulement de la poudre de lait écrémé. Si l'on désire sauvegarder le revenu de l'agriculture, tout en tournant ces difficultés, une autre solution peut être trouvée. Elle consiste à maintenir le prix de direction du lait écrémé, à diminuer les subsides au kg de poudre pour pouvoir augmenter les quantités subsidiées et en accroître les débouchés par incorporation de la poudre dans le pain. Il n'en résulterait qu'une augmentation très modique du prix du pain, justifiée d'ailleurs par l'augmentation de sa valeur alimentaire et de ses qualités gustatives. Solution d'autant plus séduisante que la production de blé est déficitaire. Avec une incorporation de l'ordre de 0,5% on absorberait annuellement 4.500 tonnes de poudre de lait, soit 28% de la production.

Chacune de ces solutions n'est pas exclusive des autres, on peut parfaitement les combiner pour arriver à un équilibre.

c)- L'augmentation des débouchés -

Les subsides permettent de diminuer de façon sensible les prix. A titre indicatif en 1953-1954 ils abaissaient les prix de vente de 25 à 30% en moyenne.

Cette diminution de prix contribue à l'élargissement des débouchés sous forme d'une augmentation de la consommation interne et du développement des exportations. Par exemple la poudre de lait écrémé, pour laquelle la politique de subvention a été très favorable, a vu ses exportations s'accroître fortement.

Exportations de poudre de lait écrémé (milliers de tonnes) -

<u>1949</u>	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>
0,7	0,4	2,8	3,5	8,9

o  
o o  
o

VI - MESURES COMPLEMENTAIRES

L'application du régime des prix minima et l'octroi de subsides à la production de certains dérivés du lait, tout en constituant les deux éléments capitaux

de la politique belge, se montrent insuffisants, notamment en période d'été, à assurer un niveau convenable des prix aux producteurs. Ils ont été complétés par certaines mesures dont les effets se font sentir :

- sur l'offre avec le stockage du beurre,
- sur la demande avec :
  - la limitation de la concurrence beurre-margarine,
  - la propagande pour le développement de la consommation du lait.

#### I -- LE STOCKAGE DU BEURRE --

La fixation de prix minima relativement élevés, voire la suppression des importations, jointes aux subsides accordés au lait écrémé n'auraient pas permis pendant les mois d'été d'empêcher les cours de passer en-dessous du prix de direction. L'adaptation de l'offre au volume de la demande s'exprimant au prix de direction est seule susceptible d'assurer le respect de ce prix.

Les Pouvoirs Publics instituèrent dès 1950 une politique de stockage du beurre destinée à retirer du marché les excédents de beurre des mois d'été pour les reporter sur l'hiver. Politique extrêmement libérale qui se borne à susciter des initiatives, mais leur laisse le soin de réaliser les opérations de stockage comme elles l'entendent.

Les Pouvoirs Publics incitent les entreprises au stockage en créant des conditions favorables à sa réalisation sous la forme :

- d'une garantie d'une différence minima entre les prix de direction d'été et d'hiver ( de l'ordre de 10 F.B. = 70 F.F.),
- d'un engagement de fixer le prix minima d'importation à un niveau minimum pendant la période d'hiver.

En d'autres termes, les Pouvoirs Publics s'engagent vis-à-vis des stockeurs à orienter le marché pour que la revente du beurre stocké leur procure une marge minima. Il ne s'agit toutefois pas d'une garantie. Le stockeur n'est assuré de retrouver cette marge que pour autant que les mesures d'orientation produisent leur plein effet.

Ce système pourrait donner de bons résultats s'il était mieux en harmonie avec la fixation des prix minima. On constate, en effet, depuis plusieurs années que l'écart entre le prix réel et le prix de direction est le plus important aux mois d'Octobre-Novembre (graphique B-6).

A cette époque les stockeurs nettoient leur beurre sur le marché, ne pouvant le conserver trop longtemps en frigo tant on raison des frais de stockage (0,70 F.B. par kilo et par mois de stockage) que de la diminution de la qualité du beurre avec l'augmentation de la durée du stockage. En Octobre-Novembre les prix minima d'importation sont nettement abaissés et permettent des importations de beurre hollandais qui viennent menacer le placement du beurre stocké. La répétition de ce phénomène

plusieurs années de suite risquo de décourager les stockeurs qui ne retrouvent plus la marge annoncée par les Pouvoirs Publics.

Le succès de la politique de stockage conduit à faciliter la vente des beurres stockés dès la fin de la période de surproduction (Septembre-Octobre) par la fixation d'un prix minimum à l'importation plus élevé. Les importations massives par abaissement du prix minimum ne devraient être rendues possibles qu'une fois la vente du stock réalisée.

## 2 - LA CONSOMMATION DU BEURRE ET DE LA MARGARINE -

En dehors de la propagande pour le développement de la consommation du lait et des produits laitiers, axée d'ailleurs plus spécialement sur le lait de consommation, aucune mesure n'a été prise pour agir sur la demande de beurre. Pourtant nous pensons qu'il est intéressant d'évoquer le problème de la concurrence beurre-margarine dans le cadre des mesures complémentaires d'organisation du marché belge. De l'analyse de l'évolution de la demande de ces deux produits au cours de ces dernières années, certaines conclusions semblent se dégager, qui si elles n'ont pas encore été ouvertement prises en considération lors de la fixation des prix de direction du beurre, ont peut-être influencé leur niveau ou tout au moins sont susceptibles de jouer un rôle dans un proche avenir.

A un autre titre ce problème mérite d'être succinctement analysé. Dans tous les pays la demande de beurre est fortement influencée par la margarine et surtout on assiste d'une façon générale à une augmentation très nette de la consommation de cette catégorie de corps gras dont la technique a amélioré la présentation. Il est particulièrement intéressant d'étudier les rapports qui existent entre la demande de ces deux produits concurrents dans un pays où la consommation de beurre par tête d'habitant et par an est relativement forte. Avec 11,5 Kg par tête et par an, la Belgique arrive en effet au troisième rang des pays européens derrière l'Irlande et la Suède et au cinquième rang dans le monde, distançant nettement les pays suivants.

En 1952, le belge assurait la couverture de ses besoins en corps gras par le beurre pour 53% et la margarine pour 38%. L'évolution comparée des consommations de ces deux produits est significative. Par rapport à 1936-1938 la consommation totale individuelle de corps gras a augmenté de 23%, mais c'est la consommation du beurre qui accuse l'augmentation la plus sensible (32%), la margarine restant dans la moyenne (23%).

Quelles sont les causes de cette évolution ?

VINCENT les a analysées dans plusieurs articles sur la consommation de graisses alimentaires en Belgique, parus dans la revue de l'Agriculture Belge.

Les deux produits pouvant se substituer l'un à l'autre dans la consommation, on pourrait penser que le rapport entre le prix du beurre et de la margarine est à la base de l'évolution des consommations individuelles de ces deux produits. Quand le prix du beurre augmente comparativement à celui de la margarine, on devrait s'attendre à une diminution de la consommation de beurre comparativement à celle de la margarine et inversement. Or, l'examen des graphiques représentatifs de l'évolu-

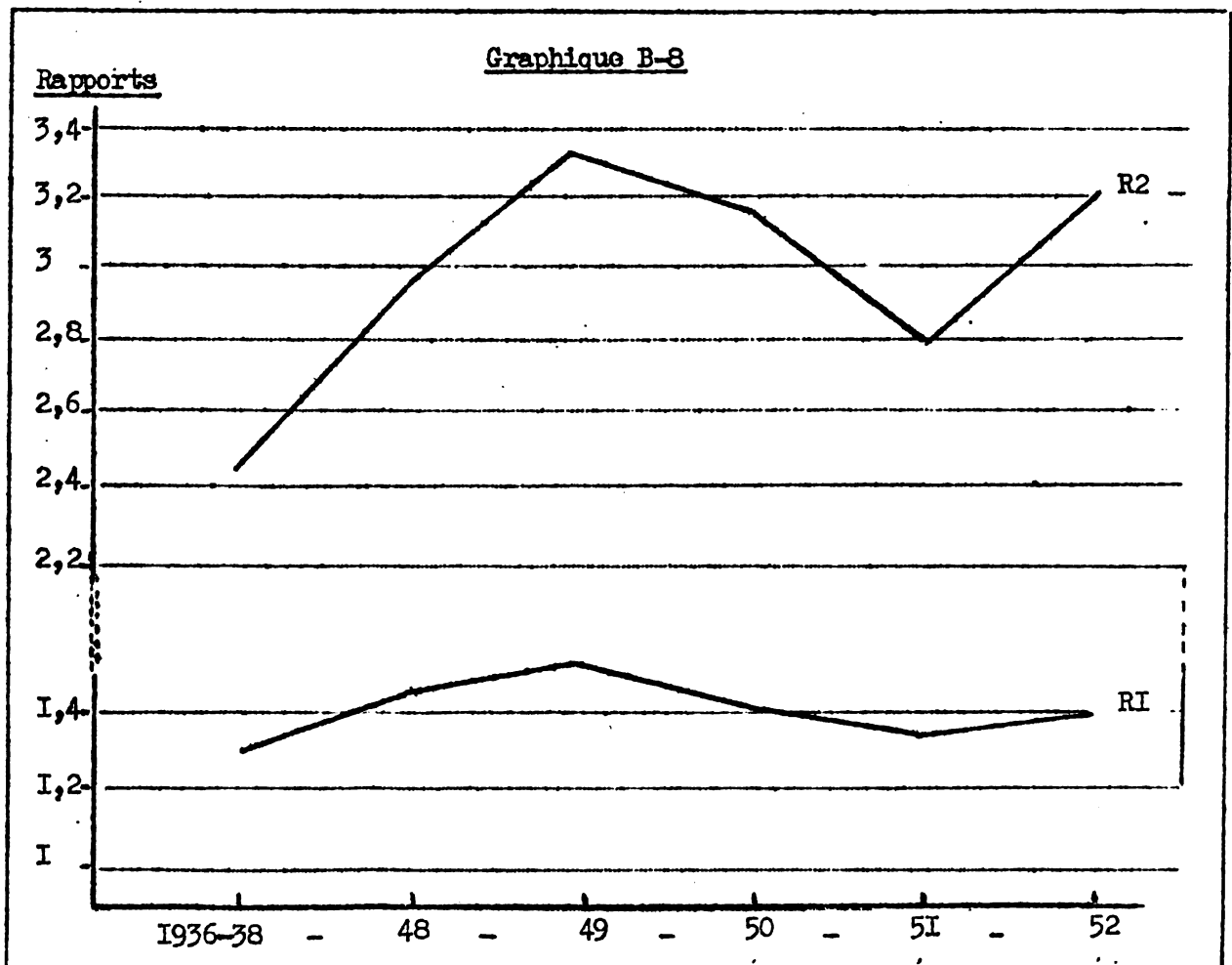
tion des rapports :

-  $\frac{\text{consommation individuelle de beurre}}{\text{consommation individuelle de margarine}} = R1$

-  $\frac{\text{prix de beurre}}{\text{prix de la margarine}} = R2$

montre qu'il n'en est rien. Au lieu de se faire en sens inverse, l'évolution de R1 est parallèle à R2 (graphique B-8).

Le rapport R2 existant entre les prix du beurre et ceux de la margarine n'est pas déterminant pour expliquer l'évolution des consommations. Il semble d'ailleurs que tant qu'il se maintient à un niveau relativement élevé (en Belgique de 2,5 à 3,5) il n'ait pas d'influence. En d'autres termes, tant que la différence de prix reste importante entre les deux produits, ce ne sont pas ses variations qui sont susceptibles d'influencer le niveau de consommation du beurre. Il faut donc chercher la cause de l'évolution de la consommation du beurre hors du secteur margarine, et en particulier dans les modifications du pouvoir d'achat du consommateur.



Entre 1950 et 1951 la consommation du beurre a légèrement augmenté (10,9 à 11 Kg) en dépit d'une augmentation de prix, mais le pouvoir d'achat exprimé par le rapport indice des salaires sur indice des prix de détail avait légèrement augmenté (107,6 contre 106,4). Entre 1951 et 1952 l'augmentation de consommation du beurre fut beaucoup plus forte (de 11 à 11,7 Kg) malgré une hausse du prix du beurre et une baisse du prix de la margarine, mais pendant le même temps le pouvoir d'achat accusait une augmentation sensible (113 contre 107,6). En 1953 les prix du beurre ont baissé de 1%, ceux de la margarine de 7,2%. La consommation de beurre est restée cependant constante, le pouvoir d'achat étant resté au même niveau qu'en 1952 (112,8 contre 113).

Le consommateur belge ne semble pas modifier son choix entre le beurre et la margarine en fonction de la relation de prix existant entre les deux produits mais en fonction du prix du beurre par rapport à son pouvoir d'achat. La fixation des prix de direction doit prendre en considération ce point de vue, en veillant à ce que leur niveau, notamment pendant la période d'hiver, reste en rapport avec le pouvoir d'achat, si l'on veut maintenir la consommation du beurre à un niveau suffisant. Il est vrai que pour un marché déficitaire, comme celui du beurre belge, le maintien ou l'extension des débouchés ne paraît pas, du point de vue de la production, comme capital. Il se peut toutefois que si la tendance actuelle se poursuit, la production indigène arrive à assurer la presque totalité des besoins et que la question revête une plus grande importance.

### 3 - LA PROPAGANDE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONSOMMATION DU LAIT -

Le belge est un fort consommateur de beurre, sa consommation en fromage est moyenne, en lait elle est relativement faible (100 litres par tête et par an contre 250 litres dans les pays à forte consommation).

D'un point de vue économique, le caractère déficitaire du marché belge ne semble pas réclamer un élargissement de la consommation. Il ne faut cependant pas oublier qu'en période estivale, le marché perd ce caractère déficitaire et pose des problèmes d'écoulement de la production. A ce titre tout accroissement de la consommation de produits laitiers est de nature à réduire les difficultés rencontrées pour maintenir l'équilibre pendant les mois d'été. Sur le plan social, cet accroissement est encore plus souhaitable.

Dans cet esprit, l'Office National du Lait s'est chargé de mettre sur pied un programme de développement de la consommation de produits laitiers.

Ce programme est financé sur le budget propre de l'O.N.L., c'est-à-dire en définitive par les professionnels, puisque l'Office est financé lui-même par une taxe payée par ceux-ci. Sans négliger les produits transformés, son effort a surtout porté sur le lait de consommation. Position parfaitement compréhensible si l'on considère que le lait en nature :

- présente la consommation la plus faible parmi les produits laitiers. Remarquons à ce sujet que si le niveau élevé de la consommation du beurre ne rend pas absolument indispensable une action de propagande en faveur de ce produit, la

publicité considérable faite par la margarine oblige à ne pas mésestimer l'importance d'une telle action, ne serait-ce que pour le maintien de la consommation actuelle du beurre.

- constitue une production importante sur le marché laitier en absorbant 25% de la production laitière totale. Tout accroissement du niveau individuel de sa consommation aura une forte incidence sur le marché laitier en général.

- il ne laisse aucun sous-produit et avantage très appréciable, il valorise le lait écrémé dont les débouchés sont assez limités,

- il constitue un aliment de choix du point de vue de la santé publique.

Sans vouloir rentrer dans le détail des réalisations entreprises par l'Office National du Lait, il convient de signaler une de ses tâches essentielles : la distribution du lait dans les écoles et les établissements hospitaliers.

Cette distribution permet d'implanter dans la population l'habitude de boire du lait. Elle est un facteur d'amélioration de la santé publique et pour les déshérités, elle est un remède à la sous-alimentation.

Subventionnées par l'Etat dans les communes de plus de 5.000 habitants, à raison de 1,50 à 2,50 F.B. par litre (10,50 à 17,50 F.F.) suivant la qualité du lait, soit environ 25% du prix, les distributions ont rapidement augmenté et touchent actuellement 150.000 élèves. De 0,4 millions de litres en 1950, les quantités sont passées à 1,8 en 1951 et à 6,7 millions en 1952 (2% du lait de consommation produit en laiterie).

Il est à noter que cette distribution n'est pas gratuite mais seulement subventionnée par l'Etat. La direction de l'établissement réclame aux élèves la différence entre le prix normal de vente au détaillant et la subvention, à moins que d'autres subventions interviennent au niveau de l'établissement, notamment de la part des fournisseurs de lait.

Dans les communes de moins de 5.000 habitants, il existe également des distributions parfois subventionnées par les communes.

Une nouvelle forme de distribution de lait tend par ailleurs à s'instaurer: la distribution dans les usines.

Dans le domaine des mesures prises pour orienter la demande, il convient de signaler le souci des Pouvoirs Publics de maintenir les prix du lait de consommation à un niveau aussi bas que possible sans toutefois négliger la nécessité de maintenir un prix à la production. Ce souci ne s'est cependant pas manifesté par une action brutale sur les prix (les prix restent libres à tous les stades), mais par la standardisation du lait à 3% de matière grasse.

o  
o o  
o

## VII - ORGANISATION FINANCIERE

L'organisation financière du marché du lait est relativement simple.

L'Office National du Lait doit en principe couvrir ses dépenses par ses recettes propres, son déficit éventuel étant couvert par le Trésor Public (Recettes en 1953, 28.Millions F.B.).

Le Trésor Public finance les subventions à certains dérivés du lait et reçoit des Pays-Bas la moitié des droits représentant la différence entre les prix minima et les prix d'exportation hollandais.

D'une façon générale même avec la diminution des importations enregistrée en 1953, le marché laitier rapporte plus au Trésor qu'il ne lui coûte. Le montant des interventions financières est d'ailleurs relativement faible. De 1941 à 1953 il représentait en moyenne 0,8% de la valeur de la production laitière (estimée au stade de la production) soit environ 0,04% du revenu national.

o  
o o  
o

### CONCLUSION

La mesure dans laquelle l'objectif de la politique laitière belge a été atteint permet d'apprécier les moyens mis en oeuvre.

Le but essentiel de cette politique est de réaliser la parité entre les prix de direction et les prix réels.

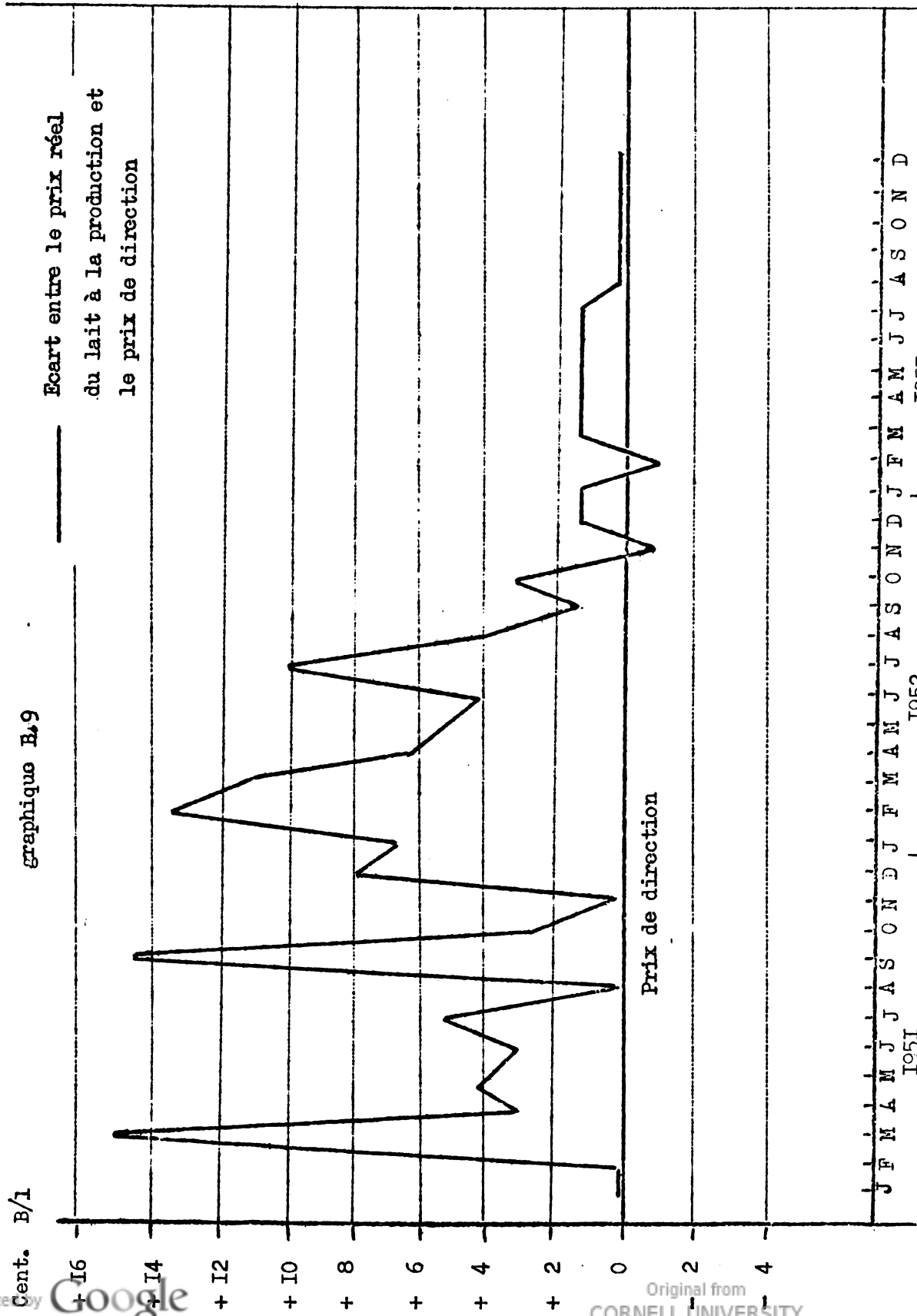
L'examen des graphiques B-6 et B-9 se suffit à lui-même.

Les prix de direction ne sont certes pas respectés à tout instant, les écarts sont cependant relativement faibles étant donné la souplesse des interventions sur le marché.

Les écarts maxima des prix réels par rapport aux prix de direction ont été les suivants (en % du prix de direction) :

	<u>Beurre</u>	<u>Lait à la production</u>
1951	de -1,7% à +6,6%	de 0 à + 5%
1952	de -3,1% à +4,5%	de -0,3% à 3,7%
1953	de -3,3% à +1,9%	de -0,3% à 0,4%

Sur l'ensemble de l'année, la faiblesse des écarts montre le succès des





noyens utilisés par la Belgique.

L'examen des graphiques montre que les écarts entre les prix de direction et les prix réels sont de plus en plus faibles. Cette tendance est à rapprocher du développement de la production et de la diminution des importations. De 35% de la production totale en 1949, les importations sont passées à 30% en 1951 et 24% en 1953. Sur le marché du beurre qui absorbe la plus grande partie du lait belge, on tend vers la satisfaction des besoins, en 1953 les importations n'assuraient plus que 13% de la consommation.

L'organisation du marché belge est fondée sur une structure nettement importatrice du marché, si ce caractère importateur s'atténue, les moyens employés jusqu'ici s'avèreront insuffisants, en particulier le régime des prix minima produira des effets de plus en plus limités à moins qu'il ne s'applique à de nouveaux produits.

Par contre, le stockage risque de devenir une opération essentielle dont la réussite conditionnera le soutien du prix à la production. Quant à la politique de subsides, l'importance de son rôle s'affirmera surtout sous son aspect de l'orientation de l'utilisation du lait qui dans l'état actuel devrait s'inspirer des considérations suivantes :

- Ne pas pousser au développement de la production beurrière tout au moins en période estivale,

- Développer la production à base de lait entier en vue de maintenir l'équilibre toujours précaire du marché du lait écrémé. Dans cet esprit le développement de la fabrication de poudre de lait entier et de fromage apparaît souhaitable. Les fromages offrent en particulier un champ d'expansion à la production.

L'application du régime des prix minima au lait évaporé entier est de nature à en faciliter le développement en même temps qu'il permet de réserver les subsides précédemment absorbés par ce produit à d'autres productions.

- Assurer le soutien du marché du lait écrémé dans les conditions indiquées précédemment, mais avec le double objectif :

- a) de limiter autant que possible le développement des fabrications à base de lait écrémé,
- b) de rechercher de nouveaux débouchés à l'exportation.

Sur ce dernier point, il est intéressant de noter le développement des exportations de lait écrémé en nature faites sur la Hollande où elles sont utilisées pour la standardisation du lait de consommation à 25 grammes de matières grasses par litre.

Exportations en milliers de tonnes de lait écrémé en nature

<u>1949</u>	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>
0,1	2	11	27	47

Il est cependant à craindre que l'application par la Hollande, depuis le 1er Septembre 1953, du régime des prix minima (0,72 F.B. = 5 F.F. par litre en 1953) aux exportations belges, ne vienne compromettre ce débouché.

En face d'une disparité de prix avec l'étranger, la Belgique a protégé sa production indigène par les prix minima et les subventions. Tant que les causes de cette disparité, essentiellement extrinsèques au marché laitier subsisteront, elle se verra dans l'obligation de conserver cette attitude protectionniste à moins qu'elle ne cherche à orienter le producteur de lait belge vers d'autres secteurs économiques pour lesquels une expansion sans protection s'avère possible. Problème capital, dont l'étude sort du champ de notre analyse, mais qui à priori semble difficile à résoudre.

o  
o     o  
o



LES PAYS IMPORTATEURS ET EXPORTATEURS



## SUISSE

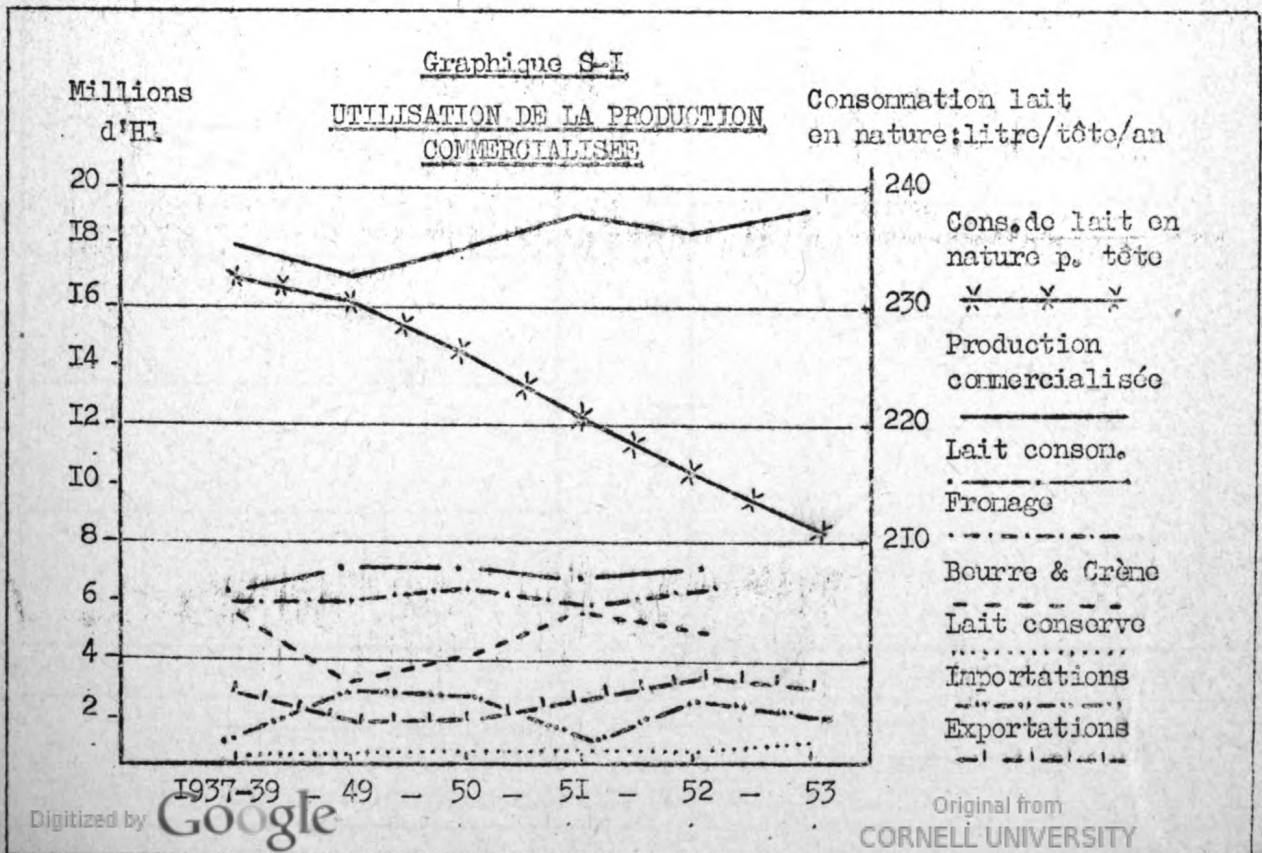
QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA PRODUCTION LAITIÈRE SUISSE

La valeur de la production laitière des 886,000 vaches suisses représente 36% de la valeur de la production agricole.

UTILISATION DE LA PRODUCTION -

La production totale oscille entre 26 à 27 millions d'hl dont 18 à 19 sont commercialisés. La répartition de la production commercialisée est donnée par le graphique S-I.

La production en 1953 se répartit à peu près également entre la production de lait en nature, de fromage et de beurre, avec toutefois une légère prépondérance du lait en nature. La production de lait en nature a légèrement augmenté par rapport à l'avant guerre en dépit d'une diminution de la consommation par tête. La production de fromage est stable, quant à celle de beurre elle suit les variations de la production totale. Le beurre joue ainsi le rôle de volant.

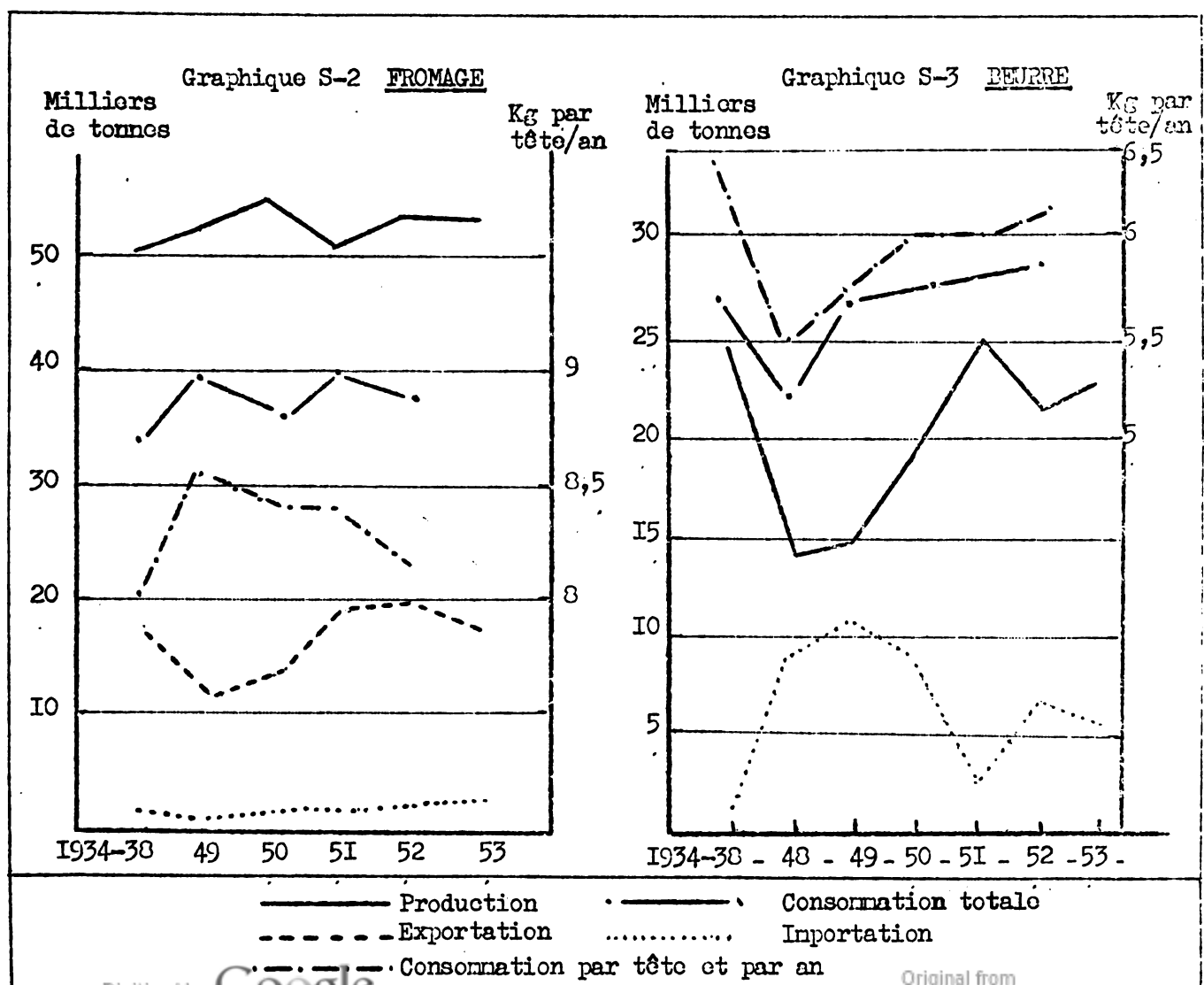


MARCHE DU FROMAGE - (graphique S-2)

Une part importante de la production est exportée (35% environ) principalement sur trois pays : Italie (25% des exportations), U.S.A. (20%) et France (20%). Les exportations sont en progression mais elles semblent avoir atteint leur plafond en 1953. En 1952 elles ont atteint III millions de francs suisses soit 2,3% des exportations totales suisses. La consommation par tête est en diminution mais elle reste importante.

MARCHE DU BEURRE - (graphique S-3)

La production de beurre constitue le volant de la production laitière. Tant que l'on trouve des débouchés aux autres produits, la production du beurre est limitée, la satisfaction des besoins de la consommation étant assurée par les importations. Dès que le placement des autres produits devient difficile, (situation de 1951-53) une plus grande quantité de lait va à la fabrication du beurre et les importations sont réduites. La consommation par tête est moyenne et en légère progression sur celle d'avant guerre. Le graphique S-3 illustre ces tendances.



## L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIER SUISSE

Depuis plus de quarante ans, les Pouvoirs Publics et les groupements professionnels sont intervenus sur le marché laitier suisse. Progressivement un régime s'est élaboré au contact des nécessités du moment, subissant des modifications et des retouches pour s'adapter aux conditions sans cesse mouvantes du marché. Certains principes ont pu se dégager au cours de cette évolution et récemment ils ont été consacrés par la législation.

Le cadre de la réglementation du marché agricole est contenu dans la "Loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population rurale (loi sur l'Agriculture) du 30 Mars 1952". Cette loi arrête les grands principes généraux sans définir les modalités d'application. Ce soin est laissé à un certain nombre d'arrêtés de l'Assemblée Fédérale à prendre par produits. Pour le lait, l'arrêté est entré en vigueur le 1er Janvier 1954 sous le titre "Arrêté de l'Assemblée Fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles", arrêté appelé plus couramment "Arrêté sur le Statut du lait".

L'élaboration comme l'exécution des différentes interventions sur le marché est souvent l'oeuvre de groupements professionnels laitiers dont le rôle est essentiel. La Suisse est certainement le pays où l'importance des organisations professionnelles est la plus grande.

o  
o o  
o

### I - LES GROUPEMENTS PROFESSIONNELS

#### A - LES GROUPEMENTS DE PRODUCTEURS -

L'exploitation des alpagos, berceau de l'industrie laitière suisse, jointe à la nécessité de rassembler suffisamment de lait pour la fabrication d'un fromage de grand format incitèrent les producteurs d'une même localité à se grouper au sein d'une "Société" locale. Ces Sociétés se sont progressivement constituées au cours des siècles.



Le développement de la production fourragère consécutif à l'adoption de nouvelles techniques culturales entraîna une augmentation sensible de la production fromagère. Parallèlement les échanges se développaient et les intérêts des producteurs se heurtaient à ceux de l'industrie et du commerce. Les sociétés locales isolées les unes des autres étaient impuissantes dans le nouveau système de commercialisation pour valoriser au mieux le fruit du travail de leurs adhérents. Dès le début du siècle elles ressentirent la nécessité de se grouper en fédérations régionales, puis dans un groupement national : l'Union Centrale des Producteurs Suisses de Lait (U.C.P.L.).

Examinons la structure de ces groupements locaux, régionaux et national, dont le rôle est essentiel sur le marché laitier suisse.

### I - Les Sociétés locales -

Régis pendant plusieurs siècles par d'anciennes coutumes, les groupements locaux adoptèrent au XIX siècle des statuts écrits réglementant l'administration de la "Société", les droits et les devoirs de ses membres.

La Société est gérée par un Comité, élu tous les ans par l'ensemble des producteurs constituant la Société. Les membres du Comité désignent en leur sein un Président.

La Société est généralement propriétaire des installations nécessaires à la transformation du lait. La commercialisation se fait selon deux types :

- le plus répandu consiste à louer les installations à un acheteur auquel la Société vend le lait de ses adhérents par un contrat dont les clauses constituent une des pièces maîtresses de l'établissement du prix du lait. L'acheteur travaille le lait dans les conditions définies par le contrat, mais a l'entière responsabilité financière de la commercialisation des produits qu'il fabrique.

- certaines sociétés confient la fabrication à un gérant salarié et commercialisent elles-mêmes leurs produits.

L'affiliation des producteurs de lait à une société n'est pas obligatoire, mais pratiquement chaque société groupe la presque totalité des producteurs de son aire statutaire. On estime qu'il n'y a que 1,3% de dissidents, producteurs non membres d'une société.

### 2 - Les Fédérations régionales -

Sous l'empire des nécessités économiques, les sociétés locales furent amenées à se grouper en Fédérations régionales soit en fonction de considérations géographiques soit en fonction de la destination du lait.

Les Fédérations régionales actuellement au nombre de 17 sont administrées par un Comité nommé par des délégués des sociétés locales.

La tâche essentielle des Fédérations régionales est de faire appliquer par les sociétés de base les directives de l'Union Centrale. Mais les Fédérations ont un

activité encore plus étendue, principalement sur deux points :

- elles jouent, d'une façon générale, le rôle d'un syndicat de défense professionnel,

- elles coordonnent le travail des sociétés de base en s'efforçant d'adapter leur production aux besoins du marché. Pour mieux remplir ce rôle économique, les Fédérations disposent généralement d'usines de transformation dans lesquelles elles travaillent le lait ou les produits laitiers des sociétés qui n'ont pas d'installations ou dont l'équipement est insuffisant. Ce système est particulièrement développé pour le lait de consommation (Centrales laitières) et le beurre (Centrales beurrières).

### 3 - L'Union Centrale des Producteurs Suisses de Lait -

Fondée en 1907, l'Union Centrale des Producteurs Suisses de Lait groupe les 17 Fédérations régionales, englobant elles-mêmes 4.848 sociétés composées de 136.000 membres individuels possesseurs de 765.000 vaches. L'Union Centrale en groupant 98,7% des producteurs de lait livrant 97% du lait commercialisé représente pratiquement la totalité des producteurs. Ses décisions touchent de ce fait l'ensemble des producteurs de lait.

L'Union Centrale est administrée par un Comité Central nommé par les délégués des Fédérations.

L'Union Centrale joue le principal rôle dans la direction de l'économie laitière suisse non seulement parce qu'elle groupe l'ensemble des producteurs de lait mais parce qu'elle reçoit l'appui des Pouvoirs Publics pour la réalisation de deux de ses trois objets statutaires :

- l'obtention d'un prix du lait "qui couvre au moins les frais de production et qui corresponde à sa valeur nutritive",

- l'amélioration qualitative de la production.

Le troisième objet statutaire est celui d'un syndicat professionnel, à savoir la représentation et la défense des intérêts des producteurs.

Le premier point: "obtention d'un prix du lait qui couvre au moins les frais de production" constitue le but même de l'organisation du marché. L'affiliation à une société n'étant pas obligatoire, il existe quelques dissidents qui localement pourraient compromettre les mesures prises par l'Union Centrale en accord avec les Pouvoirs Publics pour soutenir le prix du lait et améliorer la production. Ces dissidents bénéficient, d'autre part, de l'organisation du marché sans supporter les obligations qui pèsent sur leurs collègues fédérés et qui contribuent au soutien des prix. C'est pourquoi les Pouvoirs Publics interviennent directement auprès de ces dissidents.

Financièrement l'Union Centrale a deux catégories de ressources correspondant à deux sources de dépenses bien distinctes :

a)- Les cotisations des Fédérations utilisées pour le fonctionnement général de l'Union.

b)- Les diverses ressources nécessaires au soutien du prix: cotisations des Fédérations, subventions gouvernementales, redevances diverses. Ces ressources n'appartiennent pas en réalité à l'Union Centrale, mais elles sont versées à un fonds spécial: le fonds de soutien des prix, destiné, comme son nom l'indique, à soutenir le prix du lait et dont la gestion est confiée à l'Union Centrale. Nous reviendrons d'ailleurs ultérieurement sur cette question quand nous étudierons le fonctionnement financier de l'organisation du marché.

Les groupements de producteurs constituent, à tous les échelons, la pièce maîtresse de l'organisation du marché. Ils n'ont toutefois pu arriver à soutenir le prix du lait qu'en collaborant avec les autres associations professionnelles laitières.

## B - PRINCIPALES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES LAITIÈRES -

Il n'existe pas, dans le domaine laitier, d'association générale de transformateurs et de commerçants, dont le rôle soit important sur le marché. Les groupements les plus actifs et dont l'intervention se fait sentir sur le marché sont constitués par produit.

### I - Lait de consommation -

L'Union Suisse des Laitiers représente l'organisation syndicale du commerce du lait de consommation. Son rôle est d'ailleurs limité si on le considère sous l'angle de l'organisation du marché, les prix du lait de consommation étant arrêtés par les Pouvoirs Publics.

### 2 - Fronages -

L'Union Suisse des Acheteurs de Lait fondée en 1917. Cette Union comprend des Sections régionales groupant les fromagers travaillant à leur propre compte. Ne peuvent faire partie de l'Union que des acheteurs en possession du diplôme de maître fromager et qui achètent leur lait régulièrement et directement aux producteurs ou à la Société locale. Du fait de la structure de la transformation en Suisse, les acheteurs de lait sont surtout des fromagers, c'est la raison pour laquelle nous avons classé ce groupement sous la rubrique "Fronages".

L'Union Suisse des Exportateurs de fromages. Cette Association groupe les principaux exportateurs de fromages à l'exclusion de l'Emmenthal S.A. à ZOLLIKOFEN, société commerciale des producteurs de lait. Son but est d'améliorer et développer l'exportation du fromage.

### 3 - Beurre -

L'Union Suisse des Marchands de Beurre est une Société Coopérative groupant les principaux grossistes en beurre dont elle défend les intérêts. Elle

groupe également les achats de beurre de ses adhérents auprès de la Butyra ou de l'Union Centrale des Producteurs de Lait.

L'Union des Importateurs de Beurre indépendants. Le marché du beurre est entièrement contrôlé par une entreprise interprofessionnelle : la Butyra. Lors de la création de la Butyra, les importateurs de beurre se virent dans l'obligation pour assurer leur approvisionnement ou d'adhérer à l'Union Suisse des Marchands de Beurre ou de créer une Association qui assure la liaison avec la Butyra. Cette dernière solution fut retenue et l'Union des Importateurs a pour tâche essentielle de répartir entre ses membres le beurre qu'elle reçoit de la Butyra.

Les groupements professionnels dont nous venons d'examiner la structure ne jouent le plus souvent un rôle prépondérant sur le marché que comme membre de groupements interprofessionnels qui constituent les véritables organismes régulateurs du marché.

#### C - LES GROUPEMENTS INTERPROFESSIONNELS -

A côté de l'Union Centrale des Producteurs de Lait deux groupements assurent l'organisation du marché. Ce sont pour le marché du fromage : l'Union Suisse du Commerce de Fromage, et pour celui du beurre : la Butyra.

#### I - L'Union Suisse du Commerce de Fromage (U.S.F.) -

L'Union Suisse du Commerce de Fromage fondée en 1920 a pour but de régler l'écoulement du fromage suisse tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger, ainsi que de favoriser l'amélioration de la qualité du fromage dans l'intérêt de l'industrie laitière suisse.

La Société procède à l'achat et à la vente de fromage et peut traiter toutes affaires ou conclure tous contrats utiles à la réalisation de son but ou en rapport direct ou indirect avec lui. (art:2 des statuts).

Sa forme juridique fut remaniée à plusieurs reprises pour aboutir à une Société anonyme au capital de II.166.000 de F.S. (I) répartis comme suit :

a)- Union Centrale des Producteurs de Lait	<u>F.S.</u>
-sa participation qui comprend aussi celle de l'Ermenthal S.A. à Zollikofen (Société Commerciale Fromagère de l'Union Centrale des Producteurs de Lait) et celle des producteurs de lait dans d'autres entreprises du commerce du fromage s'élève à .....	5.226.000
b)- Union Suisse des Acheteurs de Lait	
-sa participation qui comprend celle de son entreprise commerciale "Fromage Milka S.A." à Berthoud est de .....	I.132.000

(I) Dans le texte, les francs et les centimes suisses sont représentés par les abréviations FS et Ct et les francs français par FF.

	<u>F.S.</u>
c)- 60 entreprises du commerce de fromage avec une participation de .....	4.747.500
d)- Union Suisse des Coopératives de Consommation ..	II6.000
e)- Actions en réserve .....	45.000
	<hr/>
Capital social .....	<u>II.166.500</u>

La production dispose de 47% des actions, la transformation de 10% et le Commerce de 43%. La gestion de la Société est confiée à un Conseil d'Administration nommé par l'Assemblée Générale des actionnaires et à un Comité d'Administration nommé par le Conseil d'Administration dont la composition est fixée par les statuts.

Le Conseil d'Administration comprend un Président nommé par l'Assemblée Générale et 23 membres:

- Dix sièges sont attribués aux membres de l'Union Suisse des Exportateurs de Fromage dont tous les membres sont actionnaires de l'Union Suisse du Commerce de Fromage.

- Dix sièges à l'Union Centrale des Producteurs de Lait.

- Deux sièges à l'Union des Acheteurs de Lait.

- Un siège à l'Union Suisse des coopératives de consommation.

Le Comité d'Administration comprend outre le Président du Conseil, un représentant de chacune des organisations suivantes : Union Suisse des Exportateurs de Fromage, Union Centrale des Producteurs de Lait, Union des Acheteurs de Lait.

Ni la production, ni la transformation, ni le commerce ne détiennent à eux seuls la majorité, on notera toutefois l'équilibre qui existe dans la structure de l'Union entre la production et le commerce au détriment de la transformation.

Mais si l'on considère que les acheteurs de lait ont un point de vue proche des producteurs et que les prix de vente à l'intérieur du pays et à l'exportation ne peuvent être fixés que par un accord conclu entre le Conseil de l'U.S.F. et le Comité Central de l'Union Centrale des Producteurs de Lait, on doit reconnaître le rôle prépondérant joué par les producteurs au sein de l'U.S.F.

L'Union Suisse du Commerce de Fromage a vu sa structure juridique modifiée à plusieurs reprises. La forme Société anonyme a été adoptée en 1903 comme étant la seule possible, mais elle ne permet pas à l'Union d'accomplir toutes les fonctions que ses membres voudraient lui voir dévolues. C'est pourquoi les fonctions incompatibles avec la forme de la société anonyme furent confiées à une autre société constituée sous forme de société simple : la Convention Fromagère Suisse. Cette Société est juridiquement distincte de l'Union Suisse du Commerce de Fromage, mais en fait ses statuts sont assimilables à un règlement intérieur de l'Union Suisse du Commerce de Fromage, puisque :

- Ses membres sont, d'une part l'Union Suisse du Commerce de Fromage, d'autre part les membres de l'Union Suisse du Commerce de Fromage.

- L'Assemblée Générale, le Conseil et le Comité d'Administration, la direction de la Convention Fromagère sont ceux de l'Union du Commerce de Fromage.

Ces deux Sociétés sont à gestion purement professionnelle, mais étant donné leur importance dans l'économie nationale et les tâches qui, comme nous le verrons, leur sont confiées par les Pouvoirs Publics, elles doivent soumettre leurs comptes au contrôle fédéral des finances. Par souci de simplification, nous considérerons dans la suite de l'exposé que l'Union Suisse du Commerce de Fromage et la Convention Fromagère Suisse sont une seule et même Société que nous désignerons par le nom de la première (U.S.F.).

## 2 - La Butyra -

A la suite de l'arrêté fédéral du 26 Février 1932 limitant l'importation du beurre et réglant le ravitaillement en beurre, la Butyra fut fondée le 15 Mars 1932 sous la forme juridique d'une Société simple, elle a pour fonctions :

- d'importer du beurre selon les besoins,
- d'en régler l'importation sans que le placement du beurre du pays soit contrarié,
- de stabiliser les prix du beurre dans la mesure du possible et de manière qu'ils correspondent aux prix du lait fixés par les autorités,
- d'assurer la péréquation des prix du beurre importé et indigène.

Les membres de la Butyra sont :

- l'Union Centrale des Producteurs de Lait.
- l'Union Suisse des Sociétés Coopératives de Consommation.
- l'Union Suisse des marchands de beurre.
- l'Union Suisse des importateurs de beurre indépendants.

L'activité de la Butyra s'exerce sous le contrôle des Pouvoirs Publics et ses comptes sont soumis à la surveillance du contrôle fédéral des Finances.

o  
o o  
o

## II - PRINCIPES DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ

Le Statut du Lait entré en vigueur le 1er Janvier 1954 ne constitue pas en lui-même une nouveauté. Pour l'essentiel il a fait passer dans la législation

ordinaire tout ce qui devait subsister du régime élaboré lentement au cours des quarante dernières années et en particulier les grands principes suivants :

1<sup>o</sup>- Les Pouvoirs Publics (Le Conseil Fédéral) fixent un prix de base du lait à la production qu'ils garantissent conjointement avec l'Union Centrale des Producteurs de Lait.

2<sup>o</sup>- Le producteur est assuré de recevoir le prix de base quelle que soit la destination de son lait. Les acheteurs de lait sont tenus de payer le prix de base, mais il est évident qu'ils ne peuvent le faire que s'ils sont assurés que les produits laitiers peuvent être vendus dans des conditions leur permettant de couvrir leurs frais. Cette possibilité leur est offerte par une série de mesures propres à chaque produit.

3<sup>o</sup>- Pour le lait de consommation, le prix de vente est fixé par les Pouvoirs Publics à un niveau qui, compte tenu de certaines subventions, permet à l'acheteur de payer le prix de base à la production.

4<sup>o</sup>- Pour le fromage et le beurre, l'Union Centrale des Producteurs de Lait (U.C.P.L.) garantit les prix aux acheteurs. En contre-partie les acheteurs sont obligés de tenir les produits qu'ils fabriquent à la disposition de l'U.C.P.L. L'U.C.P.L. est intéressée à son tour à pouvoir écouler ces produits dans les meilleures conditions possibles. Pratiquement elle a confié ce soin à des organismes interprofessionnels qui vendent à des prix fixes et à des conditions déterminées, ce sont :

- Pour le marché du beurre: la Butyra. La Butyra possède le monopole des importations, elle se charge de leur commercialisation. Pour le beurre indigène, elle laisse ce soin aux Centrales de beurre (usines des Fédérations laitières régionales qui contrôlent pratiquement toute la commercialisation du beurre dans leur régions).

- Pour le marché du fromage : l'Union Suisse du Commerce de Fromage (U.S.F.) qui possède le monopole de l'offre pour les principales variétés de fromages tant à l'intérieur du pays qu'à l'exportation.

La Butyra et l'U.S.F. sont les "deux piliers" sur lesquels repose toute la garantie de prix.

5<sup>o</sup>- L'orientation de la production entre les différents secteurs d'utilisation du lait est faite par l'U.C.P.L. qui dispose à cet effet de deux moyens efficaces :

- L'obligation pour chaque producteur de livrer son lait à un centre collecteur,

- Le contrôle statistique de la production et de la transformation.

6<sup>o</sup>- L'ensemble nécessite une organisation financière complexe à la charge des Pouvoirs Publics et des producteurs.

72- Quelques actions sont faites sur la demande pour mieux assurer son équilibre avec l'offre.

o  
o o  
o

### III - LE PRIX DU LAIT A LA PRODUCTION

Pour répondre à l'idée fondamentale de la loi sur l'agriculture, les Pouvoirs Publics doivent en appliquer les mesures de telle manière que le prix du lait à la production :

- Couvre les frais de production,
- Permette à la production de satisfaire au pouvoir d'absorption du marché,
- Tienne compte des conditions matérielles des autres classes de la population.

Article 29 de la loi sur l'agriculture : "Les mesures prévues par la présente loi doivent être appliquées de manière à permettre aux produits agricoles indigènes de bonne qualité, d'atteindre des prix qui couvrent les frais de production moyennés calculés sur une période de plusieurs années, d'entreprises agricoles exploitées de façon rationnelle et reprises à des conditions normales.

Les autres branches de l'économie et les conditions matérielles des autres classes de la population seront prises en considération".

Article 30 : "Pour atteindre le but visé (c'est-à-dire que la production agricole satisfasse autant que possible à l'approvisionnement du pays, réponde au pouvoir d'absorption du marché indigène et aux possibilités d'exportation, en tenant compte des autres produits agricoles et de la situation du reste de la population), il y a lieu avant tout de rechercher à établir une relation équitable des prix pour les divers produits agricoles et les diverses branches de l'agriculture."

Dans cet esprit une première application est prévue par le statut du lait lorsqu'il prescrit au Conseil Fédéral de fixer le "prix de base" du lait en fonction des conditions rappelées ci-dessus.

#### I - La fixation du prix de base -

Le prix de base est fixé par le Conseil Fédéral après consultation de l'Union Centrale des Producteurs de Lait et des principaux groupements des autres branches de l'économie, ainsi que des consommateurs.

Ce prix de base reste en vigueur jusqu'au jour où la modification des frais de production ou la situation du marché motivent un changement. Si des



difficultés d'écoulement surgissaient par exemple, il est à prévoir que le prix de base serait réduit. Jusqu'en Mai 1954 le prix de base a été essentiellement fixé en fonction des frais de production, les possibilités d'écoulement n'ont pas influencé sa fixation.

Le prix ne varie pas selon les saisons, ce qui permet d'avoir en période de stabilité économique des prix à la consommation identiques tout au long de l'année.

Le prix de base est valable pour l'ensemble du pays, sa détermination est faite en se fondant sur des conditions moyennes d'exploitation.

L'article 45 de la loi sur l'agriculture précise en effet, que les frais de production retenus sont les "frais moyens, d'entreprises rationnellement gérées et reprises à des conditions normales, ces frais moyens étant calculés en règle générale sur des périodes de trois ans."

Les Pouvoirs Publics et les groupements professionnels apprécient, chacun de leur côté; les frais de production. Il est à craindre que cette appréciation soit loin d'être concordante, deux dispositions tendent cependant à les rapprocher :

-Un certain nombre de normes est fixé par la loi, pour le calcul des frais de production. Par exemple, les modalités de calcul de la rémunération du chef d'entreprise sont définies par rapport au salaire d'ouvriers qualifiés des régions rurales et mi-urbaines, les intérêts des capitaux engagés par rapport au taux des hypothèques de premier rang.

-L'article 49 de la loi sur l'agriculture permet aux Pouvoirs Publics de fonder leur appréciation des frais de production sur les résultats des comptabilités agricoles dépouillées par le Secrétariat des Paysans Suisses (organisme professionnel) à condition bien entendu que les normes fixées par la loi aient été respectées.

Le prix touché par le producteur n'est pas identique dans tout le pays, le prix de base n'est en effet ni un prix taxé, ni un prix garanti au sens strict du terme. Mais ce point mérite quelques précisions.

## 2 - La signification du prix de base -

En fixant un prix de base les Pouvoirs Publics n'apportent ni aux producteurs la garantie de toucher ce prix, ni aux acheteurs l'obligation de le payer. Ils prennent simplement l'engagement d'intervenir sur le marché en conformité du prix de base arrêté et en particulier lorsqu'ils fixent les prix des produits laitiers à des stades autres que la production, de les établir à partir du prix de base ou même éventuellement d'accorder des subventions pour que les prix réels se rapprochent du prix de base en cas de situation difficile sur le marché.

Il s'ensuit que le prix réel peut être soit supérieur, soit inférieur au prix de base. Le producteur d'une part ne peut prétendre toucher le prix de base

on toutes circonstances, les acheteurs d'autre part, ne peuvent exiger que ce prix ne soit pas dépassé. Mais lorsqu'il y a des écarts avec le prix de base, non appropriés à la situation, le producteur peut adresser un recours aux Pouvoirs Publics (Division de l'Agriculture) qui doivent faire procéder à l'ajustement nécessaire par les circonstances. Inversement l'acheteur peut adresser un recours pour faire réduire des suppléments injustifiés. Le prix réel ne saurait être en définitive très éloigné du prix de base. Sur un prix de base de 39 ct rendu local de fabrication (31,2 FF) en 1953, les variations maxima étaient de l'ordre de 3 ct et en moyenne le prix réel était supérieur de 1 à 1,5 ct au prix de base.

Cette simple menace d'intervention des Pouvoirs Publics pour ramener le prix réel au voisinage du prix de base est impuissante à assurer le respect du prix de base, elle sert tout au plus à éviter des abus. Quel est donc le mécanisme qui permet au producteur de toucher un prix voisin du prix de base et en fait pour un lait de qualité normale de toucher au minimum ce prix de base ?

### 3 - Le respect du prix de base -

Les sociétés locales, organismes de base de l'Union Centrale des Producteurs de Lait, sont obligés :

-Si elles transforment elles-mêmes le lait de leurs adhérents, de leur payer au minimum le prix.

-Si elles vendent le lait de leurs adhérents à un tiers, de conclure un contrat écrit d'un an avec ce tiers, dans lequel sont insérées toutes les décisions de l'Assemblée Générale des délégués de l'Union Centrale des Producteurs de Lait sur "les ventes de lait, le ravitaillement du pays en lait et l'utilisation du lait" pour l'année à venir. Parmi ces décisions figure l'obligation de payer le lait au minimum au prix de base.

C'est donc l'Union Centrale, par les obligations qu'elle impose à ses Sociétés (groupant plus de 98% des producteurs du pays), qui assure aux producteurs au minimum le prix de base. Mais le problème du respect du prix n'en est pas pour autant résolu. Les sociétés qui ont accepté ces obligations ou les acheteurs auxquels elles les ont transmises par contrat doivent avoir la possibilité de les remplir. En particulier sociétés et acheteurs doivent pouvoir écouler les produits fabriqués à partir du lait payé au prix de base à un cours leur permettant en toutes circonstances de payer le prix de base. C'est de cette possibilité d'écoulement à un prix suffisant que dépend en définitive le respect du prix de base, possibilité qui leur est donnée par les mesures d'organisation prises sur les marchés du lait de consommation, du fromage et du beurre.

Avant d'examiner l'ensemble de ces mesures, deux remarques sont à faire

-La structure hiérarchisée de l'Union Centrale des Producteurs et le système de contrat de vente apportent aux producteurs la certitude qu'ils seront les bénéficiaires de l'organisation du marché.

-Les mesures d'organisation du marché et en particulier le niveau auquel

les cours du lait et des produits laitiers sont soutenus, sont arrêtées pour permettre de payer le prix de base sans aucun supplément. Si des suppléments sont prévus dans certains contrats ou sont versés par des sociétés, ils proviennent des conditions locales de mise en valeur du lait : nature des produits fabriqués, longueur du circuit commercial, valorisation des sous-produits, qualité des fabrications, importance des quantités travaillées, etc... Des déductions peuvent également être opérées pour sanctionner la mauvaise qualité du lait livré par le producteur.

o  
o o  
o

#### IV - LE MARCHÉ DU LAIT DE CONSOMMATION

Avec le développement des centres urbains, il fallut transporter le lait sur des distances sans cesse accrues, en particulier il fallut faire venir le lait de régions traditionnellement orientées vers la fromagerie. En dépit du développement de la production laitière dans de nouvelles régions, le marché du lait de consommation reste aujourd'hui normalement déficitaire et il faut toujours faire appel au lait de fromagerie pour satisfaire les besoins du consommateur.

La faiblesse de l'offre, jointe à la nécessité de couvrir des frais de transport d'une denrée hautement périssable, tendent à maintenir le niveau des prix du lait de consommation relativement élevé. Tendances qui résolvent certes le problème du respect du prix de base à la production, mais négligent l'objectif poursuivi par les Pouvoirs Publics : fournir aux consommateurs cet aliment de première nécessité qu'est le lait au prix le plus bas possible. En d'autres termes il faut obtenir sur le marché du lait de consommation un prix à la production égal au prix de base auquel ne s'ajoutent que des marges réduites.

Cette politique de prix a été réalisée par un contrôle des prix et surtout par une rationalisation du circuit de distribution.

##### I - Le contrôle des prix -

Pendant la guerre une taxation des prix par les Pouvoirs Publics jointe à une imposition de contingents de livraisons par l'Union Centrale des Producteurs de Lait à ses sociétés locales a permis de satisfaire les besoins du consommateur aux prix jugés normaux par les Pouvoirs Publics. Ce système est encore en vigueur. La taxation tend toutefois à s'assouplir et lorsque la législation du temps de guerre aura complètement fait place à celle du statut du lait, les autorités n'auront plus la possibilité légale de prévoir des prix maxima.

Sous le régime du statut du lait, c'est surtout à la surveillance des prix que l'on fait appel :

- Surveillance à la production : à la demande des acheteurs et surtout de

l'autorité communale de la place de consommation, les Pouvoirs Publics doivent prendre toutes mesures contre le paiement de suppléments injustifiés s'ajoutant au prix de base.

-Surveillance des marges : les autorités peuvent édicter des prescriptions propres à empêcher l'application de marges injustifiées ou à les réduire.

## 2 - La rationalisation du circuit de distribution -

Une surveillance des prix dans un marché de structure faiblement concurrentielle évite les abus, mais par elle-même elle est impuissante à réduire la moyenne des marges. Seule une rationalisation du circuit de distribution est efficace en ce domaine. La Suisse s'est tout spécialement intéressée à cet aspect du problème et semble y avoir réussi puisque le prix à la production représente 70% du prix consommateur. Elle a essentiellement utilisé quatre moyens : la diminution des coûts de transport, l'octroi de permis de vente, la distribution par quartier et la surveillance du rachat de la clientèle.

### a)- La diminution des coûts de transport -

Les fédérations laitières régionales chargées de l'approvisionnement des centres de consommation coordonnent les apports pour diminuer les frais de transport. Quand ceux-ci sont trop lourds des subventions sont accordées par la Caisse de Compensation des Prix du Lait et des Produits Laitiers (C.C.P.) qui prend en outre, dans les grands centres, une partie des frais de commercialisation à sa charge.

### b)- Le permis de vente -

Pour empêcher l'ouverture de débits en nombre excessif et réduire les frais élevés occasionnés par la vente du lait en petite quantité, la vente du lait de consommation est subordonnée à la délivrance d'un permis (distinct de l'autorisation donnée par les services sanitaires). Le permis est exigé, qu'il s'agisse de l'ouverture, du transfert, d'une reprise, d'une location d'un débit ou de la vente au détail par le producteur.

La décision d'octroi du permis peut être confiée en premier ressort à une commission nommée par le canton intéressé avec possibilité de recours devant le Ministère de l'Agriculture (Division de l'Agriculture). Si le canton n'a pas désigné de commission, la décision incombe à la Division de l'Agriculture. Dans tous les cas les groupements professionnels laitiers sont consultés et éventuellement les consommateurs.

Le permis ne doit être délivré que lorsqu'il répond à un besoin des consommateurs et que son usage ne risque pas d'empêcher une distribution rationnelle du lait. Quand il y a reprise d'un débit, le permis ne peut être refusé à l'acquéreur que si les groupements intéressés offrent au vendeur une indemnité qui place le vendeur dans une situation au moins équivalente à celle qu'il trouverait en cédant son fonds à un tiers.

c)- La distribution par quartiers -

En Suisse la distribution du lait à domicile revêt une grande importance, elle est en général supérieure à 50% de la consommation totale et atteint dans certaines grandes villes 80%.

Le prix de vente aux consommateurs à domicile est légèrement supérieur au prix de vente en boutique (de 2 à 4%). En évitant le chevauchement des tournées de distribution, en confiant un quartier à un seul commerçant, on peut diminuer le coût de distribution. Des efforts ont depuis longtemps été tentés dans ce sens, avec succès. Par exemple avant la guerre la ville de COIRE qui avait adopté le système de distribution par quartiers distribuait en moyenne par jour et par porteur 665 litres contre 190 litres à ZURICH où ce système n'était pas encore introduit. En conjuguant les avantages du permis de vente et de la distribution par quartiers, la ville de ZURICH a pu, au cours des quinze dernières années, réduire de 30% le nombre de ses débits de lait, malgré l'ouverture de débits dans des quartiers nouveaux. Avant l'institution de ce système, la ville de ZURICH avait eu une augmentation du nombre de ses débits de lait de 181 % entre 1914 et 1936 pour une augmentation de consommation journalière de 112 %.

Contrairement au système du permis de vente, l'organisation de la distribution par quartiers n'est pas obligatoire. Elle n'intervient sur une place de consommation que si les deux tiers des producteurs détaillants et des commerçants livrant à domicile ou l'autorité communale le demandent. La décision est prise par les mêmes organes que ceux habilités à la délivrance des permis, après consultation des groupements professionnels laitiers et des consommateurs.

La surveillance de la distribution par quartiers est confiée à une commission paritaire de représentants des consommateurs d'une part et des vendeurs d'autre part. Les consommateurs auxquels le service d'un fournisseur ne convient pas ont la faculté de demander un changement de fournisseur à la commission paritaire. Le nouveau fournisseur désigné est tenu de servir à domicile la clientèle qui lui est attribuée.

d)- Surveillance du rachat de la clientèle -

Un des éléments du coût de distribution est constitué par l'amortissement du fonds de commerce. Pour éviter des marges excessives, on a cherché à diminuer le coût de cet amortissement en veillant à ce que les débits de lait ne s'achètent à des prix exagérés. Le contrôle des prix de cession s'avèrait d'autant plus indispensable que le vendeur bénéficiait d'un permis de vente et éventuellement d'un quartier de distribution voyait sa position renforcée. Le statut du lait prévoit le contrôle des prix de cession par l'organe habilité à délivrer le permis de vente.

Le marché du lait de consommation apparaît sinon dirigé, du moins contrôlé autant dans l'intérêt du consommateur que du producteur. Pour ce dernier, le problème essentiel, c'est-à-dire le respect du prix de base, était relativement facile à résoudre sur un marché au départ déficitaire. Mais ce marché n'absorbe que 40 % du lait commercialisé, le prix du lait à la production dépend, dans une proportion encore plus grande, du marché des 60 % restants et en particulier du marché du fro-

nage vers lequel se tourne tout le lait "d'excédent", c'est-à-dire le lait qui ne peut être absorbé par le marché intérieur. Comme sur tout marché agricole, le prix à la production est fortement influencé par la rentabilité de ce lait d'excédent. A ce titre l'organisation du marché du fromage revêt toute son importance pour le marché suisse.

o  
o o  
o

## V - LE MARCHÉ DU FROMAGE

La fabrication du fromage absorbe 32% du lait commercialisé. Elle fournit à elle seule l'exportation de produits laitiers, exportation qui représente 14% du lait commercialisé.

Marché excédentaire, le marché du fromage posait des problèmes délicats à résoudre pour son organisation. En particulier si une action sur le marché interne en vue d'obtenir des prix du fromage correspondant au prix de base à la production est déjà délicate à mener, l'écoulement de près de la moitié de la production fromagère à l'exportation rend extrêmement difficile le respect du prix de base.

Depuis quarante ans, l'Union Centrale des Producteurs de Lait, en collaboration avec les autres groupements professionnels intéressés, a perfectionné une organisation qui repose essentiellement sur une commercialisation du fromage par l'intermédiaire d'un groupement interprofessionnel : l'Union Suisse du Commerce de Fromage, groupement bénéficiant d'un monopole de fait pour la plupart des opérations commerciales concernant les principales variétés de fromage. Ce monopole de fait est assuré par un contrôle professionnel du produit et des prix aussi bien à la production qu'à la transformation et à la distribution.

### A - LE MARCHÉ AU STADE "PRODUCTION" -

Avant que le marché ait été organisé, le producteur qui livrait son lait à une fromagerie ne pouvait savoir d'avance ce qu'il allait en retirer. L'acheteur payait au producteur un prix fonction du cours atteint par ses fromages. Le prix du lait qui valait à peu près douze fois moins que celui du fromage subissait toutes les difficultés du marché du fromage. L'Union Centrale des Producteurs de Lait en liaison avec les commerçants, s'efforça d'organiser le marché pour permettre au cours d'une période donnée, généralement six mois, de payer un prix fixe à la production quelle que soit l'évolution du marché des fromages pendant cette période.

La première mesure prise dans ce sens a consisté pour l'Union Centrale à obliger les sociétés locales directement ou les acheteurs par contrat avec les sociétés locales à :

1<sup>o</sup>- Payer le prix de base du lait,

2<sup>e</sup>- Mettre le fromage qu'ils fabriquent à la disposition de l'Union Centrale des Producteurs de Lait ou des organisations, corporations et maisons privées qu'elle a chargées de leur mise en valeur.

Les sociétés locales sont astreintes à cette livraison obligatoire du fait de leur adhésion à l'Union Centrale des Producteurs de Lait. Les acheteurs le sont par les contrats passés avec les sociétés locales. L'Union Suisse des Acheteurs de Lait vient renforcer ce lien contractuel, en obligeant statutairement ses membres à tenir leurs fromages à la disposition de l'Union Centrale des Producteurs de Lait non seulement ceux fabriqués avec du lait de producteurs membres de l'Union Centrale, mais également ceux provenant du lait de producteurs dissidents de cette organisation. Bien que les quantités de lait provenant de producteurs dissidents soient peu importantes, ce point est particulièrement intéressant à noter comme représentatif de la collaboration étroite des différents groupements professionnels laitiers pour l'organisation du marché.

#### B - LE MARCHÉ AU STADE "TRANSFORMATION" -

Si les sociétés locales et les acheteurs acceptent les directives de l'Union Centrale : paiement du prix de base et livraison obligatoire du fromage, c'est parce que cette dernière leur en donne la possibilité en s'engageant à leur égard à :

- Prendre en charge tout le fromage astreint à la livraison obligatoire,
- Garantir le prix du fromage à un niveau en rapport avec le prix de base du lait.

#### I - La prise en charge du fromage -

En réalité l'Union Centrale des Producteurs de Lait ne prend pas en charge toute la production fromagère.

Sont exclus de la livraison obligatoire les types de fromage ne se prêtant pas au stockage, les pâtes molles par exemple. Cette exclusion est justifiée par le fait que les modalités de commercialisation des fromages pris en charge par l'Union Centrale ne sont applicables qu'à des produits stockables. Economiquement elle est sans conséquence, la fabrication des pâtes molles ne représentant que 4% de la production fromagère totale.

Sont également exclus de la livraison obligatoire les fromages de qualité inférieure (fromages maigres et fromages de troisième qualité) ou d'un type trop particulier pour pouvoir être consommés en dehors de leur aire de production. Ces types de fromages représentent environ 14% de la fabrication fromagère totale. La proportion peut paraître importante, économiquement elle n'a pas d'incidence sérieuse, la majeure partie de ces fromages étant consommée localement, principalement par les producteurs.

A titre indicatif, voici d'ailleurs la répartition de la production fromagère en 1950 en tonnes :

Fromages obligatoirement livrables :

Emmental	29.192	
Gruyère	10.925	
Sbrinz	1.676	
Tilsit	4.446	
Divers	<u>107</u>	46.346

Fromages non-livrables :

Fromages à pâte dure de petites dimensions (des- tinés surtout à l'appro- visionnement des produc- teurs)	5.200	
Fromages à pâte molle	2.454	
Fromages maigres	1.800	
Schabziger	<u>500</u>	<u>9.954</u>

Production totale 56.300

En définitive l'Union Centrale prend en charge des variétés qui représentent plus de 80% de la production fromagère totale. Ce qui ne signifie pas qu'elle prenne en charge 80% de la production fromagère. Une certaine quantité de fromage de ces variétés échappe à la livraison obligatoire pour deux raisons :

-Un pourcentage extrêmement faible (de l'ordre de 1%) est fabriqué par des dissidents avec du lait de producteurs non adhérents à l'Union Centrale,

-Il serait onéreux et sans intérêt de faire quitter le lieu de fabrication à des fromages qui doivent être consommés près de ce lieu de fabrication. Aussi le fabricant a-t-il la libre disposition des fromages nécessaires à la consommation locale, l'importance de cette "réserve locale" est d'ailleurs déterminée par les organisations de base de l'Union Centrale. Indirectement l'Union Centrale contrôle donc l'ensemble de ces réserves locales qui représentent environ 10% de la production fromagère totale.

En définitive l'Union Centrale prend en charge environ 70% de la production fromagère, mais les 30% restant étant pour les raisons indiquées ci-dessus en dehors des grands courants commerciaux, l'Union Centrale des Producteurs de Lait assure à l'Union Suisse du Commerce de Fromage, à laquelle elle remettra le fromage pour la commercialisation, un monopole de fait sur le marché (voir graphique S-4).

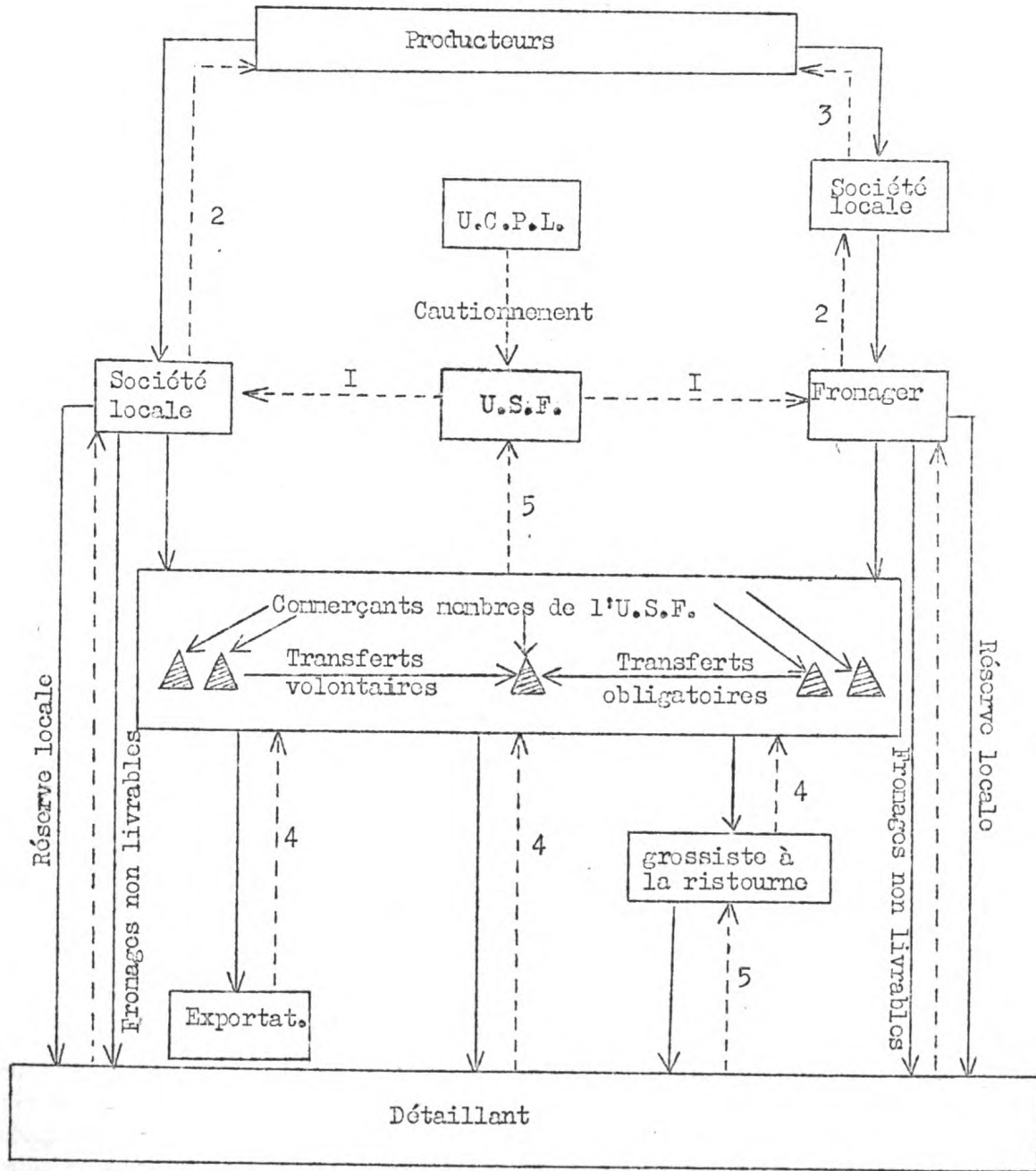
2 - La garantie de prix -

La prise en charge du fromage se fait à des prix garantis par l'Union Centrale des Producteurs de Lait, établis en accord avec l'Union Suisse des Acheteurs de Lait. Ces prix sont établis pour chaque type de fromage pour permettre, compte tenu des frais de fabrication, de payer le prix de base à la production.



STRUCTURE DU MARCHÉ DU FROMAGE

( Graphique S-4 )



Légende :

U.C.P.L. : Union Centrale des Producteurs de Lait

U.S.F. : Union Suisse du Commerce de Fromage

→ : Circuit du fromage

- - - - -> : Circuit des moyens de paiement

4 : Ordre des paiements (Par exemple le paiement marqué 4 d'effectue avant le paiement marqué 5)

La certitude de l'écoulement sur le marché, grâce à la prise en charge par l'Union Centrale, pourrait inciter les producteurs à négliger la qualité de leur lait et les fabricants à ne pas soigner leur fabrication. Pour combattre cette tendance, suivant la qualité du fromage livré :

-Le fabricant reçoit un prix variable,

-Le producteur, par l'intermédiaire de sa société locale, touche une prime de qualité de l'Union Centrale. La prime au producteur est fonction de la qualité du fromage fabriqué avec son lait, la qualité du lait livré influençant directement la qualité des fromages. Le producteur ne perçoit d'ailleurs cette prime que si 75% au moins de la production fromagère de son acheteur pendant un semestre est classée en premier choix.

A titre indicatif, pour un prix de base de 39 cts/kg de lait (31,2 FF) rendu local de fabrication, voici quels étaient les prix garantis et les primes en vigueur en 1953 pour l'Emmental (45% de matière grasse) par kilo de fromage.

Prix garantis :

1er choix	4,125 à 4,245 FS suivant qualité	(330 à 340 FF)
2ème "	3,825 à 4,025 FS " "	(305 à 320 FF)
3ème "	3,815 FS et au-dessous "	"

Primes aux producteurs variables de 0,005 à 0,1 FS suivant qualité (0,4 à 8 FF).

Les prix garantis pour le fromage sont donc fixés à l'avance uniquement en fonction du prix de base et des frais de fabrication, ils sont indépendants de l'évolution du marché. Le fabricant (acheteur de lait ou société locale) achetant sa matière première à prix fixe, étant assuré de placer quelque'il arrive sa production à un prix fixe, ne supporte pratiquement aucun risque. Son activité commerciale se réduit à la vente locale pour la part de sa production comprise dans la "réserve locale", quant à l'essentiel de sa production, il se borne à la livrer à une maison de commerce membre de l'U.S.F.

C - LE MARCHE AU STADE "DISTRIBUTION" -

L'Union Centrale des Producteurs de Lait par sa structure hiérarchisée qui groupe la presque totalité des producteurs s'est assurée le monopole de la matière première "lait". Par ses sociétés locales fabriquant elles-mêmes ou par des contrats conclus avec des acheteurs de lait, elle a pratiquement conservé son monopole jusqu'au stade de la transformation. Elle se présente donc sur le marché de gros comme un vendeur unique capable d'imposer son prix. On pourrait penser que dans ces conditions le problème de l'organisation du marché du fromage est résolu si au stade distribution l'Union Centrale impose aux commerçants un prix de gros correspondant au prix de base à la production et si on laisse les commerçants en situation concurrentielle.

En fait, un tel système est incompatible avec deux éléments structureaux du marché du fromage :

a)- Le rythme de la production est différent de celui de la consommation. La production est très importante l'été et faible en hiver. La consommation, bien que connaissant des variations beaucoup moins sensibles, est plus forte l'hiver. Il faut donc prévoir entre la transformation et la distribution un système de stockage dont l'organisation incombe à l'Union Centrale. Celle-ci ne peut compter en effet ni :

-Sur le fabricant qui n'a aucun intérêt à conserver des fromages dont le prix de vente est constant et pour lesquels il se trouve dans l'impossibilité de récupérer les frais de stockage,

-Sur le commerçant toujours assuré de pouvoir s'approvisionner à prix fixe à quelque moment que ce soit.

b)- Sur le marché intérieur les commerçants peuvent adapter leurs prix de vente en fonction du prix qu'on leur impose à l'achat. Sur le marché extérieur pareille adaptation est impossible, les commerçants sont obligés d'établir leurs prix en fonction des prix des concurrents étrangers. Si ces prix sont trop bas, ils n'ont pas la possibilité de s'approvisionner au prix imposé par l'Union Centrale et sont contraints de renoncer au marché d'exportation. La nécessité de placer à l'étranger la moitié de la production fromagère suisse condamne le système et oblige l'Union Centrale à faire varier ses prix suivant la destination de la marchandise.

L'organisation du marché du fromage doit aller plus loin qu'on pourrait le penser au premier abord : il faut prévoir un système de stockage et des prix variables suivant les marchés étrangers. Il faut, en d'autres termes, organiser la distribution.

Ne possédant ni caves à fromage, ni organisation de vente, ni clientèle, l'Union Centrale a proposé aux commerçants de réaliser en commun cette organisation en créant une société interprofessionnelle : l'Union Suisse du Commerce de Fromage (U.S.F.) chargée d'acheter et de commercialiser toute la production. Cette société dont nous avons examiné précédemment la structure se charge du stockage et de l'organisation financière du marché du fromage.

#### I - Le stockage du fromage -

L'Union Centrale des Producteurs de Lait qui acquiert la propriété du fromage en contrepartie de la garantie de prix, ne la conserve qu'un instant, elle recède immédiatement les fromages à l'U.S.F. La prise en charge par l'Union Centrale est toute théorique et sa position est plus voisine de celle d'une caution que d'un acheteur.

Comment l'Union Suisse du Commerce de Fromage qui reçoit la propriété des fromages de l'Union Centrale des Producteurs de Lait répartit-elle les fromages entre les commerçants grossistes ? Ce problème, en apparence simple, ne comporte

pas de solution satisfaisante, témoins les polémiques qui ont lieu périodiquement à son sujet depuis vingt ans dans les milieux suisses intéressés.

L'Union Suisse du Commerce de Fromage répartit les fromages uniquement entre les commerçants qui sont ses membres, c'est-à-dire en fait entre les commerçants grossistes les plus importants, au prorata de leur chiffre d'affaires pendant une période de base (actuellement moyenne de 1936 à 1942). Chaque commerçant est obligé d'accepter la totalité du contingent qui lui est ainsi attribué. Il peut le commercialiser lui-même ou en céder une partie à un autre commerçant (transferts volontaires).

Quels sont les avantages de ce système ?

-La concurrence est supprimée entre les commerçants, on évite ainsi une pression sur les prix qui pourrait être fatale pour la garantie de prix.

-Les transferts volontaires donnent une souplesse suffisante au système.

-Le contingentement ne comporte pas seulement des droits, mais également des obligations (nécessité d'écouler la totalité du contingent aux prix fixés par l'Union).

-L'abandon du contingentement inciterait les membres de l'Union à demander de fortes attributions quand la situation est favorable et à laisser à l'Union le soin de placer la marchandise quand les débouchés sont restreints. Dans l'un et l'autre cas on serait en présence de mouvements de prix incompatibles avec une saine organisation des marchés.

-Des contingents sont réservés et permettent l'admission de nouveaux membres au sein de l'Union. Leur nombre est forcément limité, mais la production du fromage n'étant susceptible que de peu de développement, il n'y a pas de raison de multiplier le nombre des commerçants.

A ces arguments on objecte :

-L'Union est en fait un milieu fermé. Les admissions nouvelles sont fort difficiles et la jeune génération ne peut pratiquement pas s'installer dans ce secteur économique.

-Les contingents sont trop rigides, ils cristallisent la situation à un moment donné, ils tuent l'initiative et en définitive compromettent l'élargissement des débouchés, notamment à l'exportation.

En fait, il semble bien qu'en dépit de ces inconvénients, le système du contingentement n'ait pas donné de mauvais résultats. Compte tenu des difficultés du marché international des fromages, des prix relativement hauts du fromage suisse à l'exportation, l'écoulement de la production avec un tel système a permis à la Suisse de conserver ses positions en évitant une concurrence qui n'aurait pas manqué de compromettre le prix de base à la production.

Pratiquement le commerçant garde sa liberté d'achat. Il s'entend avec le fabricant de son choix pour obtenir la concession de la totalité de sa production pour six mois. Il ne lui est pas permis d'acheter une partie seulement de la production d'une fromagerie. L'achat n'est pas fait au nom du commerçant, mais à celui de l'U.S.F. qui verse directement au fabricant le prix garanti. La maison de commerce est débitée de la quantité encavée, les fromages encavés restant la propriété de l'U.S.F.

Chaque maison de commerce peut faire ses achats en fromagerie comme bon lui semble. Cette liberté, la dernière qui subsiste à côté de la liberté de vendre à l'endroit voulu, semble en contradiction avec le système du contingentement. En fait elle s'y adapte par le jeu des transferts obligatoires. Toute maison qui achète plus que son contingent en fromagerie doit céder l'excédent dont elle dispose à une maison dont les sources d'approvisionnement sont insuffisantes pour couvrir son contingent. La possibilité laissée à une maison d'acheter en sus de son contingent lui permet en achetant plus d'avoir un meilleur choix. Elle doit certes céder dans le cadre des transferts obligatoires une marchandise dont la qualité correspond à la moyenne de la marchandise achetée. Mais malgré tout la maison qui achète en sus est mieux placée, elle peut obtenir certains avantages du point de vue qualité ou du type de marchandise qu'elle a coutume de vendre.

Le commerçant, à la réception, est chargé d'apprécier contradictoirement avec le fabricant la qualité et de classer le fromage dans l'une des catégories du barème des prix garantis. En cas de désaccord un recours est prévu devant une commission arbitrale.

Le commerçant une fois en possession de la marchandise se charge ensuite de sa commercialisation.

Le commerçant qui reçoit les fromages directement du fabricant n'en a pas la propriété, mais seulement la garde. L'U.S.F. reste propriétaire du fromage jusqu'au moment de la vente par le commerçant grossiste. Le commerçant a donc ainsi vis-à-vis de l'U.S.F. un rôle complexe qui peut se décomposer en trois fonctions :

-Une fonction bailleur de fonds. Le commerçant loue ses installations commerciales et ses caves à l'U.S.F. moyennant un loyer indépendant des quantités de fromage encavées.

-Une fonction stockeur. Dans les locaux loués, le commerçant a la charge de conserver le fromage dans les meilleures conditions. Il supporte tous les risques inhérents au pesage, à la conservation et à la qualification du fromage.

Il est à noter que le stockage ne pose pas de problème financier pour le commerçant. La marchandise est payée au fabricant par l'U.S.F. dès sa livraison. Le commerçant ne rembourse l'U.S.F. qu'au moment de la mise sur le marché. C'est donc l'U.S.F. qui avance les fonds pendant la période de stockage.

-Une fonction commerçant. Le fromage stocké est enlevé par l'U.S.F. ou vendu par le commerçant dans la limite de son contingent sur le marché interne ou

à l'exportation.

La réalisation des marchés à l'exportation dépend de l'initiative de chaque maison de commerce qui dans ce cas dispose d'une marge supérieure de 50% à celle autorisée sur le marché interne.

C'est au moment de la vente que le commerçant devient propriétaire de la marchandise et en verse le prix à l'U.S.F. Il vend à ses risques et est seul responsable vis-à-vis de l'acheteur, mais il est tenu de respecter les conditions de vente de l'U.S.F. et notamment les prix fixés.

Pour les fonctions stockeur et commerçant, il reçoit une marge fixée par l'U.S.F. et le comité directeur de l'Union Centrale des Producteurs de Lait.

Lorsque l'U.S.F. fut constituée toutes les maisons de commerce ne purent en devenir membres, notamment par suite de l'impossibilité de prendre en charge des productions entières de fromagerie et de supporter toutes les obligations résultant de cette prise en charge (installations, caves, commerce et exportation, etc...). Comme auparavant chaque commerçant pouvait acheter librement la marchandise à la fromagerie, la réglementation tint compte de la situation des grossistes qui ne pouvaient devenir membres de l'U.S.F. en instituant le commerce à la ristourne.

Les grossistes qui ont conclu avec l'U.S.F. un contrat de remise peuvent acheter chez les commerçants membres de l'U.S.F. du fromage avec une remise sur les prix. La fonction grossiste n'est, de ce fait, pas assurée uniquement par les membres de l'U.S.F.

## 2 - L'organisation financière du marché du fromage -

L'U.S.F. achète les fromages à l'Union Centrale des Producteurs de Lait au prix garanti. Toute son activité tend ensuite à obtenir des prix de vente susceptibles de lui permettre d'avoir un bilan sinon excédentaire du moins équilibré, après avoir accordé une marge normale aux commerçants. Sur le marché interne comme à l'exportation, c'est son Conseil d'Administration, après entente avec le comité directeur de l'Union Centrale des Producteurs de Lait, qui fixe les prix aux différents stades. L'Union Centrale des Producteurs de Lait, bien que membre influent du Conseil d'Administration de l'U.S.F., n'a pas voulu en effet se désaisir de son monopole au stade départ local de fabrication au profit d'une société interprofessionnelle sans obtenir en contrepartie des pouvoirs étendus pour la fixation des prix. Par sa structure même, l'U.S.F. dispose de tous les atouts pour faire respecter les prix qu'elle fixe, mais si sur le marché interne elle peut fixer des prix qui lui permettent d'assurer aux producteurs le prix garanti; à l'exportation elle peut être contrainte par la concurrence des pays étrangers d'arrêter des prix de vente qui ne correspondent plus à ses prix d'achat. Achetant à prix fixe, vendant à prix variable sur le marché international, l'U.S.F. peut subir des pertes ou enregistrer des excédents. Que deviennent ces pertes ou ces excédents ?

### a) - Les excédents -

Si l'excédent résultant d'un exercice est inférieur ou égal à 10% du non-

tant total des marges commerciales versées par l'U.S.F. (rémunération des fonctions stockeur et commerçant décrites plus haut) aux commerçants membres de l'Union pendant l'exercice, l'excédent est réparti par moitié entre :

-Les commerçants pour augmentation de leur marge,

-L'Union Centrale des Producteurs de Lait pour son fonds de soutien des prix.

Si l'excédent est supérieur, la portion au-delà de 10% reste à l'U.S.F. dont elle constitue le bénéfice. Ce bénéfice sert à distribuer un dividende de 5% au maximum aux actionnaires et le solde est utilisé pour la constitution d'une "réserve spéciale pour pertes".

b)- Les pertes -

Si l'exercice est déficitaire, le déficit est comblé par la "réserve spéciale pour pertes". Après épuisement de cette réserve le déficit restant à couvrir est :

-Pour la portion inférieure ou égale à 10% du montant total des marges commerciales versées par l'U.S.F. aux commerçants pendant l'exercice, à la charge pour moitié des commerçants et pour moitié de l'Union Centrale des Producteurs de Lait,

-Pour la portion supérieure à 10%, à la charge de l'Union Centrale des Producteurs de Lait et en premier lieu de son Fonds de soutien.

Par ce système la fonction commerciale participe plus activement au marché et sa rémunération de fixe devient variable avec l'évolution du marché.

L'U.S.F. met tout en oeuvre pour assurer à l'Union Centrale le prix garanti, mais si elle échoue elle ne supporte pas la responsabilité financière de la garantie de prix. Elle achète bien le fromage au prix garanti, mais elle se réserve le droit, si ses prix de vente ne lui permettent pas de couvrir ses frais, de recouvrer une partie du prix d'achat auprès de l'Union Centrale des Producteurs qui en définitive est sur le marché du fromage la seule garante du prix de base du lait à la production.

La complexité du système pourrait à priori être un facteur renchérisant le prix de revient du fromage. L'examen des éléments constitutifs du prix de revient de 100 kilos d'Emmental premier choix, départ cave U.S.F. en Mai 1950, montre le coût modéré du fonctionnement de l'Union Suisse du Commerce du Fromage : 0,8% du prix départ (1,3% avec l'intérêt des capitaux).

Prix de revient Emmental 1er choix -

	F.S.		%
Part des producteurs			
Prix du lait	333,20		
Primes de qualité	<u>12,55</u>	345,75	74,2
Part de la transformation			
Marge de fabrication	52,80		
Primes de qualité	<u>8,15</u>	60,95	13,1
Part du Commerce			
Transport	4,80		
Marge réelle Commerce	35,15		
Rabais spéciaux	<u>12,20</u>	52,15	11,2
Part de l'U.S.F.			
Administration	3,85		0,8
Intérêt des capitaux	<u>2,10</u>	5,95	0,5
Prélèvement pour l'amélioration de la qualité	1,10	<u>1,10</u>	<u>0,2</u>
Prix de revient départ cave .....		465,90	100

L'organisation du marché du fromage apparaît comme réalisée uniquement par des groupements privés qui, par l'élaboration d'un système contractuel très poussé, sont arrivés à améliorer la qualité, contrôler la production, imposer des prix du fromage, système qui permet d'atteindre l'objectif fixé par le Statut du Lait : placer le fromage à un prix correspondant au prix de base du lait à la production. Si la réalisation de cet objectif se trouvait menacée par une mauvaise orientation de l'activité de l'U.S.F. et de ses groupements constituants, ou si l'intérêt général n'était pas pris en considération (perception de marges trop élevées par exemple), les Pouvoirs Publics peuvent intervenir en donnant toutes instructions utiles aux groupements intéressés.

En dehors du contrôle des prix institué sur le plan général pendant la guerre et qui tend à devenir plus léger, les Pouvoirs Publics se sont bornés à intervenir uniquement pour soumettre les exportations de fromage à un "permis d'exportation". Ce permis n'est délivré aux commerçants que s'ils observent certaines dispositions concernant la qualité et les prix. Les dispositions concernant la qualité sont d'autant plus impérieuses que les prix élevés des fromages suisses sur le marché mondial ne permettent leur écoulement que s'ils s'appliquent à un produit de haute qualité.

o  
o o  
o



VI - LE MARCHÉ DU BEURRE

Après la première guerre mondiale, la plupart des pays développèrent leur production laitière, opposant à l'écoulement du fromage suisse sur le marché international différentes restrictions. La Suisse pour écouler sa production laitière fut contrainte de compenser cette diminution de l'exportation des fromages par une augmentation de sa production beurrière et une diminution de ses importations de beurre.

Cette situation a amené la Suisse, pays traditionnellement exportateur de fromage, à consacrer un tiers de sa production commercialisée à la fabrication de beurre, auquel il faut ajouter le beurre "sous-produit" de la fabrication du fromage. La garantie de prix à la production ne pouvait dès lors se concevoir sans une organisation du marché du beurre, dont les grandes lignes s'inspirent de celle du marché du fromage avec cette différence que l'intervention des Pouvoirs Publics y est plus marquée.

Le marché suisse reste néanmoins importateur et le problème essentiel qui se pose pour assurer le placement de la production indigène consiste à éviter la concurrence entre le beurre d'importation généralement obtenu sur le marché international à bas prix et le beurre indigène qui doit valoriser le lait à un prix égal au prix de base à la production, sans toutefois oublier la nécessité de fournir au consommateur un beurre au prix le plus bas possible. La réalisation de ces objectifs nécessitait une série d'interventions portant aussi bien sur le beurre d'importation que sur le beurre indigène.

A - LE BEURRE D'IMPORTATION -

Au début, on avait pensé éliminer la pression du beurre d'importation sur le prix et l'écoulement du beurre indigène en frappant le beurre étranger d'un droit de douane compensateur et en accordant des subsides au beurre indigène. Les variations continuelles des cours sur le marché international, la différence croissante entre les prix des beurres étrangers et indigènes, la possibilité d'importer des quantités supérieures aux besoins, rendirent inopérant le système et amenèrent la centralisation des importations par un groupement interprofessionnel étroitement contrôlé par les Pouvoirs Publics : la BUTYRA, dont nous avons examiné précédemment la structure.

I - L'approvisionnement -

La Butyra procède aux achats de beurre sur les marchés étrangers compte tenu des prévisions concernant l'évolution de la production indigène et des besoins. L'impossibilité d'établir ces prévisions longtemps à l'avance, surtout pour l'évolution de la production, interdit la conclusion de contrats à longs termes avec l'étranger. Le beurre importé est ensuite réparti entre les commerçants suivant un système de contingents.

Lors de la discussion sur le statut du lait qui a maintenu la Butyra tout en la réorganisant, certains milieux ont critiqué le fonctionnement de la Butyra

et voulaient revenir à un système plus libéral en laissant la liberté d'importation à chaque maison. On faisait notamment valoir qu'une telle liberté permettrait au marché suisse de s'approvisionner en beurre de meilleure qualité et à des prix plus bas, sans compromettre la réalisation des objectifs fixés.

Cette proposition a été finalement rejetée attendu que :

-Elle nécessiterait une organisation de contrôle tout aussi poussée que celle de la Butyra,

-Elle permettrait d'importer des quantités de beurre supérieures aux besoins, le beurre en excédent menaçant l'écoulement du beurre indigène,

-La concurrence entre acheteurs suisses sur les marchés étrangers ferait monter les prix du beurre d'importation,

-Les importateurs s'octroieraient des marges supérieures à celles nécessitées par le fonctionnement de la Butyra dont la charge est extrêmement modique pour l'économie suisse (1,6 ct = 1,3 FF par kilo de beurre importé, soit 1,8 pour mille du prix de gros).

## 2 - Les prix -

La centralisation des importations serait par elle-même insuffisante pour éviter toute concurrence avec le beurre indigène. Elle a été complétée par une taxation des prix avec péréquation entre le prix du beurre indigène et celui du beurre importé, taxation effectuée par les Pouvoirs Publics.

En 1953 le prix moyen de revient du beurre importé par la Butyra était de 6,96 FS (555 FF) y compris tous les frais (administration, droits de douane, transport). A la même époque le prix de revient du beurre indigène était de 9,3 FS (745 FF). Les Pouvoirs Publics ont fixé un prix de gros intermédiaire 8,76 FS (700 FF). Ce prix laisse un excédent de  $8,76 - 6,96 = 1,80$  FS/kilo à la Butyra, laquelle accorde un subside de  $9,31 - 8,76 = 0,55$  FS (45 FF) par kilo au beurre indigène de première qualité (beurre de table spécial) et 1 FS/kilo au beurre de cuisine (30 FF).

## B - LE BEURRE INDIGÈNE -

Les fabricants de beurre sont astreints, comme pour tout autre produit laitier, à payer le prix de base à leurs producteurs de lait. La possibilité leur en est donnée par une organisation analogue à celle du fromage, mais fonctionnant au stade régional et non pas au stade national comme le fait l'Union Suisse du Commerce de Fromage.

Cette différence s'explique par la structure du marché du beurre.

Les fédérations régionales de producteurs de lait ont créé, seules ou en association avec les fédérations régionales d'acheteurs de lait, des centrales du beurre (en général une par fédération). Les centrales du beurre sont des entrepri-

ses industrielles et commerciales auxquelles les sociétés locales et les acheteurs de lait situés dans le rayon de la fédération doivent livrer leur crème et leur beurre. Pour les sociétés cette obligation résulte de leur adhésion à l'Union Centrale des Producteurs de Lait, pour les acheteurs elle découle des relations contractuelles avec les sociétés auxquelles ils achètent. Seules les quantités de beurre ou de crème nécessaires à la consommation locale sont exemptes de l'obligation de livraison.

En principe, l'Union Centrale des Producteurs de Lait dispose du beurre livré aux centrales ou fabriqué par elles à partir des crèmes reçues. En fait les centrales commercialisent elles-mêmes les beurres aux prix taxés par les Pouvoirs Publics.

En contrepartie de la livraison obligatoire, l'Union Centrale des Producteurs garantit aux fournisseurs des centrales un prix du beurre et de la crème en rapport avec le prix de base du lait à la production. A titre indicatif, les prix garantis ont été en 1953 de :

9,30 FS/kilo (745 FF) pour le "beurre de table spécial" fabriqué par la centrale,

9,13 FS/kilo (730 FF) pour le "beurre centrifuge de lait" fabriqué par les fromageries locales,

8,20 FS/kilo (655 FF) pour le "beurre de petit lait centrifugé".

Les centrales de beurre ne peuvent payer les prix garantis à leurs fournisseurs que pour autant qu'elles écoulent toute leur production. Sinon elles doivent faire appel à la garantie de l'Union Centrale des Producteurs de Lait. Cette garantie se traduit par :

1<sup>o</sup> - Une prise en charge du beurre que les centrales n'ont pu écouler sur le marché libre par la Dutyra. La Dutyra joue ainsi un rôle régulateur du marché interne. Elle remettra ce beurre sur le marché au moment jugé opportun, ~~et~~ besoin en obligeant les importateurs à le prendre en charge au prorata de leur contingent.

Si le marché du beurre demeure encombré pendant une période assez longue, la Dutyra risque de se trouver en face d'un problème difficile à résoudre : avoir du beurre en stock à la limite de sa conservation, qu'il faudrait remettre sur le marché pour ne pas perdre la marchandise mais impossibilité économique de venir grossir ainsi l'offre déjà trop importante. La Dutyra l'a résolu en 1954 par deux moyens :

-Remise sur le marché du beurre stocké, mais simultanément achat d'une quantité équivalente de beurre frais. Opération qui permet de maintenir constant le volume de l'offre et de prolonger sans risque de perte la durée du stockage.

-Ecoulement des stocks auprès de consommateurs qui ne se manifestent pas normalement sur le marché du beurre en raison de la faiblesse de leur revenu, par la mise à leur disposition de beurre fondu à bas prix. On crée ainsi une nouvelle demande, plus particulièrement au détriment de la margarine et non pas du beurre ordinaire. L'expérience a montré que les ventes de beurre ordinaire restaient au

même niveau après la mise en vente de beurre fondu.

La garantie se traduit également par :

2<sup>e</sup>- Un appel au Fonds de soutien des prix de l'Union Centrale des Producteurs de Lait ou au Trésor Public. Quand la Butyra revendra le beurre fourni par les Centrales, l'opération peut fort bien se solder par une perte qui sera supportée par le Fonds de soutien ou le Trésor Public.

o  
o o  
o

## VII - L'EQUILIBRE ENTRE LES DIFFERENTS SECTEURS

Les transformateurs de lait, acheteurs de lait ou sociétés locales, retirent de leur activité un profit indépendant de l'utilisation donnée au lait. Les prix taxés du lait de consommation, les prix garantis du beurre et du fromage, ont été établis pour permettre de payer le prix de base à la production, ils sont "à parité" entre eux. L'intérêt pour un transformateur de passer d'une fabrication à une autre est le plus souvent réduit, tout au plus la valorisation des sous-produits (lait écrémé) et la possibilité d'accroître ses ventes locales généralement plus rémunératrices peuvent l'inciter à changer l'utilisation de son lait.

Pour prévenir toute concurrence entre les sociétés qui ont une faible vente locale et celles où la vente locale est importante, de nombreuses fédérations ont institué un prélèvement sur les ventes locales (pratiquement sur le lait de consommation qui représente l'essentiel des ventes locales) au profit de sociétés où la vente locale est faible ou nulle. Les deux catégories de sociétés peuvent ainsi payer des prix voisins à la production et on rend sans intérêt, pour les sociétés travaillant du lait de transformation, un apport de lait sur le marché du lait de consommation. Ce prélèvement appelé taxe de compensation par le Statut du Lait est obligatoire également pour les producteurs vendant directement aux consommateurs qu'ils soient fédérés ou non.

Pour les producteurs non fédérés, son montant est limité à 3 centimes/litre (taxe compensatoire). Il est prélevé par l'Administration et reversé pour la plus grande partie aux sociétés sur le territoire desquelles ces producteurs sont domiciliés.

Cette disposition est particulièrement significative de l'intention de l'Etat de faire subir aux producteurs non fédérés des charges identiques à celles fixées par les Fédérations à leurs adhérents.

Sur l'ensemble du marché les transferts entre les différents secteurs d'utilisation du lait ne peuvent être que minimes et on assistera à un équilibre statique entre ces secteurs.

Sur une courte période, un tel équilibre est souhaitable. Sur une longue période il risque d'engendrer des déséquilibres entre l'offre et la demande. En longue période, la consommation peut évoluer de façon différente pour chaque produit laitier, les exportations de fromage peuvent se développer et nécessiter un accroissement des importations de beurre. Si l'utilisation du lait n'est pas modifiée en conséquence, en d'autres termes si on ne rompt pas l'équilibre de départ, on assistera par exemple à la non satisfaction des nouveaux besoins en lait de consommation ou en fromage d'exportation avec toutes les conséquences que de tels déséquilibres ne manquent pas d'apporter dans le domaine des prix, fussent-ils taxés. Il faut donc maintenir un équilibre dynamique entre les différentes utilisations du lait. En marché libre, des disparités temporaires de prix constituent le facteur essentiel de l'adaptation de l'offre à la demande. Sur le marché suisse, la parité des prix est le fondement même de l'organisation, il fallait donc trouver un autre facteur.

#### A - L'ORIENTATION DE L'UTILISATION DU LAIT -

La structure du marché suisse permet de trouver le facteur d'adaptation de l'offre à la demande pour chacun des produits laitiers dans les relations contractuelles existant entre les sociétés locales et les acheteurs de lait d'une part, et l'Union Centrale des Producteurs de Lait d'autre part. C'est l'Union Centrale qui se charge de l'orientation de l'utilisation du lait.

L'Union Centrale, par ses statuts, oblige les sociétés locales à observer ses instructions concernant le mode d'utilisation du lait. Les sociétés reportent éventuellement cette obligation sur les acheteurs de lait par les contrats de vente qu'elles passent avec eux. L'Union Centrale a ainsi la possibilité par ses instructions de modifier l'importance relative de la fabrication des différents produits laitiers. Si le marché du fromage est encombré, par exemple, elle fixera un contingent de fabrication à chaque Fédération Laitière Régionale, qui elle-même répartira ce contingent entre les sociétés locales.

L'Union Centrale a tout intérêt à donner des instructions conformes à la situation du marché puisqu'en définitive c'est elle qui garantit les prix. Elle doit pouvoir placer toute la marchandise qu'elle prend en charge à des prix satisfaisants pour couvrir ses frais. Les débouchés du marché intérieur étant relativement stables, elle doit surtout établir ses programmes de fabrication en fonction des débouchés extérieurs. Ces programmes ne sont pas établis unilatéralement par l'Union Centrale, selon le Statut du Lait elle doit le faire "en accord avec les groupements laitiers intéressés et les milieux s'occupant de la transformation". Des discussions ont souvent lieu à ce sujet, en particulier périodiquement les milieux exportateurs critiquent les positions pessimistes prises par l'Union Centrale quant aux exportations de fromage. Le problème est en effet d'importance pour l'économie laitière suisse.

#### I - L'équilibre fromage-beurre -

La Suisse a-t-elle intérêt à pousser la fabrication du fromage et développer son exportation en réduisant la fabrication du beurre et en augmentant son importation ?

Quand l'exportation du fromage se fait à des prix couvrant le prix garanti, tous les avis concordent : il faut réduire dans toute la mesure des possibilités techniques la fabrication du beurre au profit de celle du fromage. Les avis divergent quand les exportations de fromage se font à perte.

L'Agriculture ne tient à fabriquer du fromage que si elle trouve preneur à un prix couvrant le prix garanti. Elle préfère estimer avec pessimisme les débouchés extérieurs plutôt que d'avoir des stocks de fromage qui viendront peser sur le marché interne, entraînant une baisse de prix pour leur écoulement et des pertes pour l'Union Suisse du Commerce de Fromage et par voie de conséquence pour l'Union Centrale des Producteurs de Lait.

Les autres secteurs économiques préconisent l'exportation du fromage même à perte en partant de l'idée que :

-Le fromage est un article d'exportation classique pour la Suisse, elle a intérêt à maintenir ses positions sur le marché mondial,

-Le beurre représente un article de compensation de choix dans les relations commerciales internationales,

-Le beurre de qualité étranger peut être obtenu à un prix moitié de celui du beurre indigène.

En réalité le véritable débat se situe sur le terrain financier. L'importation de beurre apporte à la Confédération par les droits de douane, aux consommateurs par le prélèvement compensateur, une somme totale de 3 FS (240 FF) par kilo, différence entre le prix d'achat à l'étranger et le prix de gros garanti pour le beurre indigène. Le développement des importations de beurre ne peut dans ces conditions qu'être envisagé favorablement par les milieux non agricoles, d'autant plus que les pertes consécutives à un développement des exportations de fromage par abaissement du prix de vente à l'étranger seraient supportées par l'agriculture.

Pour rester dans le cadre des principes de la politique laitière, l'accroissement des exportations de fromage et des importations de beurre devrait être envisagé uniquement dans le cas où les recettes, en totalité ou en partie, serviraient à financer les pertes subies à l'exportation du fromage. Par exemple l'importation supplémentaire de un kilo de beurre assure une recette de 3 FS (différence entre le prix d'achat à l'étranger et le prix de vente du beurre indigène). La quantité de lait nécessaire à la fabrication de ce kilo de beurre pourrait être versée à la fabrication de deux kilos de fromage. Si ces 3 FS étaient employés à faciliter l'exportation du fromage, son prix de vente pourrait être abaissé de 1,5 FS pour chaque kilo supplémentaire vendu à l'exportation.

Ce système ne peut d'ailleurs être poussé trop loin. Le marché international est moins sûr que le marché national, il est prudent de conserver une certaine importance à l'industrie du beurre pour assurer un débouché constant à une partie de la production laitière.

Financièrement son extension est limitée. Le consommateur de beurre

étranger paie actuellement un supplément de 3 FS/kilo pour diminuer le prix du beurre indigène et des autres produits laitiers. L'opération est pour lui financièrement équilibrée. Le jour où le supplément de 3 FS sera utilisé pour financer une exportation de fromage, il subventionnera le consommateur étranger, sa réaction ne sera certainement pas la même !

Le mécanisme doit en définitive conserver une souplesse suffisante que le statut du lait a d'ailleurs reconnu quand il déclare "la fabrication du fromage doit avoir la priorité sur celle du beurre lorsque ce produit peut se vendre à des prix suffisants dans le pays et à l'étranger".

Si par hasard l'Union Centrale ne veillait pas à un emploi judicieux du lait, les Pouvoirs Publics lui donneraient toutes instructions utiles pour assurer au lait une utilisation plus conforme à l'intérêt général. Les Pouvoirs Publics ont d'ailleurs donné une ligne d'action générale à l'Union Centrale en la chargeant d'assurer en priorité, de façon régulière et économique, l'approvisionnement du pays en lait de consommation.

## 2 - L'équilibre lait de consommation-lait de transformation -

Les besoins en lait de consommation doivent être assurés en toutes circonstances. Cette régularité dans les approvisionnements se heurte à un certain nombre d'obstacles naturels :

-Les besoins des consommateurs sont variables, pour les couvrir il faut un bassin d'approvisionnement capable de fournir chaque jour des quantités au moins égales à la consommation maxima. Les jours où le maximum de consommation n'est pas atteint, il apparaît un excédent qui doit être immédiatement transformé,

-La production est variable d'une saison à l'autre. En supposant même les besoins des consommateurs invariables, le nombre de sociétés locales participant à l'approvisionnement du marché est nécessairement variable. Si les besoins sont de 100 sur le marché, ils peuvent être couverts par dix sociétés fournissant chacune dix en saison de forte production. En hiver le lait apporté par les producteurs de chaque société ne dépassera pas six, les dix sociétés ne pourront plus couvrir que 60% des besoins. Le solde doit être assuré par la fourniture d'autres sociétés qui ne participaient pas à l'approvisionnement pendant la période d'été.

Ces sociétés pendant la période d'été ne font pas du lait de consommation, elles utilisent le lait à la fabrication de fromage ou de beurre. Elles ont un matériel, un personnel spécialisé dans cette fabrication qui pendant la période d'hiver n'est plus entièrement employé du fait de l'envoi du lait à la consommation. Elles sont, de plus, généralement plus éloignées du centre de consommation et supportent des frais de transport plus élevés. Autant d'obstacles qu'il faut vaincre pour assurer un approvisionnement régulier.

En marché libre, les entreprises sont incitées à franchir ces obstacles par une augmentation des prix en hiver. Le prix étant invariable en Suisse, il fallait trouver un autre élément jouant son rôle. Cet élément c'est l'obligation qui pèse sur l'Union Centrale et ses fédérations régionales d'assurer en priorité

l'approvisionnement en lait de consommation, obligation reportée par l'Union sur ses sociétés ou fédérations. Chaque contrat de livraison d'une société fabriquant du fromage ou du beurre contient une clause prévoyant la cession, à la première réquisition, de tout ou partie du lait dont elle dispose pour la consommation. Généralement la société astreinte à une telle cession reçoit une indemnité compensatrice des frais occasionnés par son changement d'activité et un subside pour le transport du lait. Pratiquement ce sont les fédérations régionales de l'Union Centrale qui ont la responsabilité de l'approvisionnement dans leur secteur, l'Union n'intervient que pour les transferts de lait interrégionaux.

Les instructions de l'Union Centrale pour l'utilisation du lait ne peuvent produire leur plein effet que si un certain nombre de conditions sont remplies :

#### B - LES CONDITIONS DE L'ORIENTATION DE L'UTILISATION DU LAIT -

Par l'orientation de l'utilisation de la production, l'Union Centrale s'efforce d'assurer un approvisionnement régulier en lait de consommation et de prévenir un déséquilibre entre les différents produits laitiers. La réalisation de ces objectifs suppose :

-Une parfaite connaissance de la situation du marché du lait et des produits laitiers;

-La canalisation de tout le lait produit dans un circuit contrôlé.

#### I - La connaissance de la situation du marché -

L'Union Centrale oriente l'utilisation du lait en fonction de la tendance tant sur le marché intérieur qu'extérieur. Il s'agit bien d'une orientation et non pas de l'établissement de programmes de fabrication pour chaque usine. Le fabricant au départ utilise son lait comme il l'entend, si des déséquilibres n'apparaissent pas sur le marché il ne recevra pas d'instructions de l'Union Centrale et pourra exercer son activité sans entrave. Si, par contre, des déséquilibres apparaissent ou tout au moins sont susceptibles d'apparaître, l'Union Centrale corrige ces déséquilibres en l'obligeant à livrer du lait de consommation ou à forcer la production de beurre par exemple. Sur quelles données se fonde l'Union Centrale pour décider de son intervention ? Comment peut-elle constater ou prévoir les déséquilibres et surtout en apprécier l'importance ?

En dehors des sources d'information d'ordre général sur la situation économique interne ou sur les perspectives du marché international, l'Union Centrale, en collaboration avec les autres groupements laitiers, dispose de renseignements statistiques détaillés sur la production, l'utilisation du lait et les stocks. A tout moment elle connaît exactement la structure de l'offre, ce qui lui permet de l'adapter à la demande prévisionnelle, adaptation qui, si elle n'exclut pas tout risque de déséquilibre, le diminue sérieusement.

Les acheteurs de lait, les producteurs isolés, les sociétés locales, les centrales de lait et de beurre doivent adresser chaque mois à l'organe désigné par l'Union Centrale un rapport sur la production et l'utilisation du lait. Ils sont



tenus de mentionner chaque jour sur un registre spécial les quantités de lait livrées, la destination de ce lait et les quantités de produits fabriqués. Cette obligation résulte des rapports statutaires ou contractuels qui les lient avec l'Union Centrale. Elle est renforcée par les statuts de chaque groupement professionnel. C'est ainsi que les membres de l'Union Suisse des Acheteurs de Lait sont, de par leur adhésion à l'Union, tenus de communiquer ces renseignements à l'Union Centrale des Producteurs de Lait et d'accepter les contrôles que celle-ci jugera bon de faire.

L'Union Centrale n'agit pas toujours par elle-même, le contrôle des fabrications et des stocks de fromage et de beurre est notamment assuré par l'Union Suisse de Commerce de Fromage et la Dutyra.

Cette collaboration interprofessionnelle pour la connaissance du marché méritait d'être notée. Elle ne peut toutefois produire son plein effet que si elle porte sur la totalité du lait. Il en est de même des instructions de l'Union Centrale quant à l'utilisation du lait qui ne sont efficaces que dans la mesure où elles touchent tout le lait mis sur le marché. Toute quantité de lait qui échappe au contrôle statistique ou aux mesures d'orientation vient compromettre l'efficacité des mesures arrêtées. Des "fuites" sont parfaitement possibles, l'affiliation des producteurs à l'Union Centrale n'est pas obligatoire, leur lait échappe à son contrôle.

Pour assurer leur pleine efficacité aux mesures d'utilisation rationnelle du lait, il s'avère nécessaire de canaliser tout le produit dans un circuit contrôlé.

## 2 - Le contrôle du produit -

Les producteurs ne sont pas tenus de mettre leur lait sur le marché, ils peuvent en disposer librement pour les besoins de leur propre exploitation : consommation sur la ferme, engraissement, élevage, etc... mais s'ils le mettent sur le marché ils doivent le livrer à un centre collecteur (établissement de la société locale ou de l'acheteur le plus proche de leur exploitation) qui se charge de sa commercialisation. Sauf circonstances exceptionnelles, les producteurs ne peuvent changer de centre collecteur. Une seule exception à cette livraison obligatoire subordonnée d'ailleurs à une autorisation : la vente directe du lait aux consommateurs. En contrepartie, les centres collecteurs sont tenus d'accepter tout le lait de qualité marchande produit dans leur rayon.

Le producteur membre de l'Union Centrale a accepté par son adhésion cette limitation à sa liberté de vente. Le producteur dissident n'a pas donné d'acceptation, il se voit imposer cette mesure par l'Etat. L'Etat en contrepartie de cette obligation de livraison, apporte au producteur l'assurance qu'il interviendra sur le marché pour l'établissement des prix à un niveau convenable, sans que toutefois ce niveau soit garanti. Si le producteur désire avoir un prix garanti, il deviendra membre d'une société locale.

L'Union Centrale des Producteurs de Lait, par ses liaisons avec les centres collecteurs, contrôle la production des dissidents. Mais tous les centres

collecteurs ne sont pas fédérés. Bien que le cas soit plutôt théorique, il peut exister des acheteurs de lait non membres de l'Union Suisse, des acheteurs de lait qui n'ont pas passé de contrat avec une société locale. A l'absence de liaison entre de tels centres collecteurs et l'Union Centrale, les Pouvoirs Publics suppléent par des prescriptions qu'ils adressent directement à ces centres collecteurs. Les producteurs, comme les transformateurs non fédérés, sont donc par l'intervention de l'Etat soumis aux mêmes obligations que les adhérents des groupements chargés de l'organisation du marché. Remarquons toutefois que les producteurs fédérés supportent des charges dont sont en grande partie exempts les producteurs dissidents. Les installations exigées pour la transformation du lait par exemple, installations qui sont la propriété des producteurs d'une société locale, imposent aux producteurs adhérents de la société des frais dont sont en partie exempts les dissidents. Pour rétablir l'égalité, l'usage veut qu'une retenue sur le prix du lait soit imposée aux dissidents pour l'utilisation du centre collecteur, pour éviter des abus son montant est limité à 1 CT/litre (0,8 FF).

o  
o o  
o

#### VIII - L'ORGANISATION FINANCIERE

La garantie du prix du lait à la production ne paraît pas nécessiter à première vue des interventions financières complexes. Les prix du lait de consommation, du beurre et du fromage (tout au moins pour les principales variétés) seront taxés à un niveau suffisant pour permettre de payer le prix garanti aux producteurs. Le niveau des prix taxés déterminera le volume de la demande des consommateurs. Les mesures d'orientation de l'utilisation du lait adapteront à l'intérieur de chaque secteur d'utilisation le volume de l'offre à celui de la demande, assurant ainsi le respect du prix taxé. La production non écoulee à la suite de cette adaptation sur le marché interne sera exportée pratiquement à peu près exclusivement sous forme de fromage. Si les prix obtenus à l'exportation sont suffisants pour permettre le paiement du prix garanti, le problème est résolu. Dans l'hypothèse contraire, une intervention financière est nécessaire pour compenser l'insuffisance du prix à l'exportation. D'une façon schématique, on peut considérer que l'organisation financière doit se borner à une subvention éventuelle à l'exportation de fromage.

En fait il était difficile de se limiter à un système certes simple, mais fragile dont l'équilibre repose par trop sur les débouchés extérieurs. Les Pouvoirs Publics, tout en reconnaissant la nécessité d'assurer un prix garanti aux producteurs, ne pouvaient d'autre part faire abstraction du pouvoir d'achat du consommateur lors de la taxation des prix.

Ces deux tendances se sont rejointes pour donner naissance à un ensemble de mesures d'ordre financier visant à diminuer les prix aux consommateurs, diminution susceptible d'entraîner une augmentation de la consommation.

A côté de ces deux catégories de mesures financières : celles tendant à assurer le soutien du prix et celles visant à diminuer les prix aux consommateurs, il faut mentionner l'existence de taxes dont le but est particulier.

#### A - L'ABAISSEMENT DES PRIX AUX CONSOMMATEURS -

Actuellement deux produits sont subventionnés : le lait de consommation par l'intervention de la Caisse de Compensation des Prix du lait et des produits laitiers (C.C.P.) et le beurre par celle de la Dutra.

#### I - La Caisse de Compensation des Prix du lait et des produits laitiers -

La C.C.P. a été créée en 1942 pour diminuer le prix du lait dans les villes. L'abaissement du prix est réalisé par :

-Le versement de subventions aux usines des principaux centres urbains pour la part de leur production destinée à la consommation en nature,

-La prise en charge de tout ou partie des frais de transport du lait lorsque ces usines sont obligées de faire appel, à certaines époques de l'année, à du lait en provenance de régions situées hors de leur zone normale d'approvisionnement. La C.C.P. prend donc en charge une partie des frais de commercialisation du lait en nature livré sur les centres urbains. Elle est approvisionnée par :

#### a)- Une taxe sur le lait de consommation :

Depuis 1932 le lait de consommation est frappé d'une taxe. A l'origine la taxe était de 1 ct par kilo de lait livré à la consommation (centime de crise) et était utilisée pour subventionner le fromage tant sur le marché indigène qu'à l'exportation. On considérait que le lait de consommation, dont le placement ne soulève pas de difficulté, devait contribuer à la vente du fromage particulièrement sujette à de fortes fluctuations. Depuis 1942 cette taxe, toujours dénommée centime de crise bien que son montant ait varié à plusieurs reprises, est versée à la C.C.P.

La stabilité de la vente du lait de consommation lui permet de fournir un produit relativement constant. Prélevée sur tous les laits de consommation, y compris sur ceux vendus directement par le producteur aux consommateurs, reversée au lait des centres urbains, elle constitue un système de péréquation partielle entre les laits des centres urbains à frais de commercialisation élevés et les laits des régions rurales à frais de commercialisation bas. En d'autres termes les consommateurs ruraux contribuent partiellement à abaisser le prix du lait des consommateurs urbains.

La taxe est prélevée par les fédérations laitières régionales qui sont indemnisées des frais de perception. Son taux a été porté de 0,5 ct/litre à 1,5 ct le 1er Mai 1954 (1,2 FF), soit 4% du prix à la production.

#### b)- Une taxe sur la crème de consommation :

Toutela crème livrée en l'état à la consommation est frappée d'une taxe de 40 ct/kilo (3,2 FF).

c)- Un supplément de droit de douane sur les beurres importés -

Les beurres importés sont passibles d'un supplément de droit de douane de 1 FS/kilo (80 FF) au bénéfice de la C.C.P.

d)- L'excédent de recettes de la Dutyra que nous définirons plus loin -

La C.C.P. a à faire face à des dépenses sensiblement constantes de l'ordre de 13 millions de FS (1 milliard FF). Si ces recettes sur le lait et la crème sont constantes, celles sur le beurre sont fonction des importations. L'équilibre de la C.C.P. dépend des importations de beurre. Si celles-ci sont peu importantes comme en 1953-1954, la C.C.P. accuse un déficit qui est couvert par le Trésor Public, à moins que l'on augmente le taux des taxes sous "a" et "b" comme ce fut le cas au 1er Mai 1954.

2 - L'abaissement du prix du beurre indigène -

Le beurre d'importation est frappé de plusieurs taxes dont le produit sert à abaisser le prix de vente des produits laitiers indigènes. Nous avons mentionné à plusieurs reprises l'existence de ces taxes dont la récapitulation se présentait comme suit en 1953 :

	<u>FS/kilo</u>
Prix moyen du beurre importé franco	
Dâle non dédouané .....	5,41
Droit de douane .....	0,30
Supplément de droit de douane versé à la C.C.P. . . . . .	1
Taxe au profit de la Dutyra.....	1,80
Frais de transport.....	<u>0,25</u>
Prix de vente en gros.....	8,76

Par la taxe perçue à son profit la Dutyra doit assurer une péréquation de prix entre le prix du beurre importé et le prix du beurre de table indigène dont le prix de gros est fixé à 8,76 par l'Etat et qui reçoit une subvention de 0,60 FS par kilo. Par cette taxe la Dutyra doit également subventionner le beurre de cuisine et supporter les pertes à la revente des beurres achetés pour soutenir le marché. Mais les recettes de la Dutyra sont essentiellement variables, elles dépendent du volume des importations :

-Si les importations sont fortes, les subventions versées au beurre indigène n'absorbent pas la totalité du produit de la taxe, il se dégage un excédent de recettes qui est versé à la C.C.P. (voir "d"),

-Si les importations sont faibles, le produit de la taxe est insuffisant, le Trésor Public couvre la différence.

Le système de péréquation sur le prix du beurre permet au consommateur

d'avoir du beurre indigène à prix plus bas, mais en définitive il assure la protection du beurre indigène. Il apparaît ainsi comme un des éléments du soutien du prix à la production. D'une façon générale on peut considérer que l'abaissement des prix réalisé par la C.C.P. et la Dutyrfa fait partie du système de soutien des prix à la production, dans la mesure où l'on estime que la distribution des prix aux consommateurs élargit les débouchés intérieurs, maintenant ainsi l'équilibre offre-demande indispensable au respect du prix garanti.

Dans ce sens les mesures d'abaissement des prix aux consommateurs peuvent apparaître comme le complément des mesures prises directement pour le soutien des prix.

#### B -- LE SOUTIEN DES PRIX A LA PRODUCTION : LE FONDS DE SOUTIEN DES PRIX --

L'Union Centrale des Producteurs de Lait pour assurer le prix de base aux producteurs garantit aux fabricants de lait et de produits laitiers les prix de vente. Si ces prix de vente ne sont pas atteints l'Union Centrale doit leur verser la différence entre le prix de vente garanti et le prix réel. Comme nous l'avons vu, dans la structure du marché suisse une telle différence ne risque d'apparaître que pour le fromage exporté.

Pour faire face à ses engagements, l'Union Centrale a créé en son sein le "Fonds de soutien des prix". Le Fonds est la propriété de l'Union Centrale, mais il est géré de façon indépendante, sa comptabilité est distincte de celle de l'Union. Ses ressources sont affectées uniquement au soutien des prix.

Les ressources du Fonds de soutien sont constituées essentiellement par le versement d'une partie des bénéfices de l'Union Suisse du Commerce de Fromage (voir organisation financière du marché du fromage).

Les dépenses du Fonds résultent des pertes à l'exportation. Encore convient-il de remarquer que le Fonds de soutien n'intervient qu'une fois les réserves de l'U.S.F. épuisées (voir organisation financière du marché du fromage).

Le Fonds de soutien est un régulateur dans le temps du marché du fromage. Ses ressources normales cessent dès qu'il a à faire face à des dépenses. Si l'exportation du fromage se fait à perte (situation actuelle) pendant une période assez longue, le Fonds sera épuisé. Il faut alors faire appel à des ressources extraordinaires ou abaisser le prix de garantie du lait. Les ressources extraordinaires sont de deux ordres :

-Une contribution des Fédérations régionales de l'Union dont le montant est fixé au prorata de leurs cotisations à l'Union, elles-mêmes fonction des quantités de lait produites dans le rayon de chaque Fédération. Si cette contribution est importante et dépasse les réserves des Fédérations, elle aboutit en fait à une diminution du prix du lait à la production, puisqu'en définitive ce sont les producteurs qui doivent couvrir les obligations financières de leurs fédérations.

-Une subvention de l'Etat.

A titre indicatif, signalons que pour la période 1940-1950 le Fonds n'a reçu aucune subvention de l'Etat, mais a encaissé 29 millions F.S. de l'U.S.F.

C - TAXES A OBJECTIF PARTICULIER -

I - Taxe compensatoire -

Cette taxe est prélevée sur les producteurs non fédérés vendant au détail qui retirent un bénéfice plus élevé de la vente directe aux consommateurs que les producteurs livrant leur lait à un centre collecteur. Cette taxe a pour but de placer les producteurs non fédérés dans la même situation que les producteurs fédérés vendeurs directs astreints par leurs fédérations à un versement compensatoire destiné à les placer sur un pied d'égalité avec les producteurs livrant à un centre collecteur (voir Equilibre entre les différents secteurs).

2 - Supplément de droit de douane sur les aliments du bétail importés -  
(foin, céréales secondaires, tourteaux) -

Pour inciter l'agriculteur à développer sa production fourragère et à restreindre l'utilisation de fourrages importés, ces derniers sont frappés d'un supplément de droit de douane qui a rapporté en 1953, 17,4 millions FS (1.400 millions FF) dont 11,5 ont été utilisés pour l'octroi de primes aux cultures fourragères (le solde a été utilisé pour financer le placement du colza et les exportations de bétail).

De plus en plus, devant l'accroissement de la production laitière suisse que l'on craint de voir dépasser les possibilités d'écoulement à des prix normaux, on envisage cette taxe comme un frein au développement de la production laitière à partir des fourrages importés.

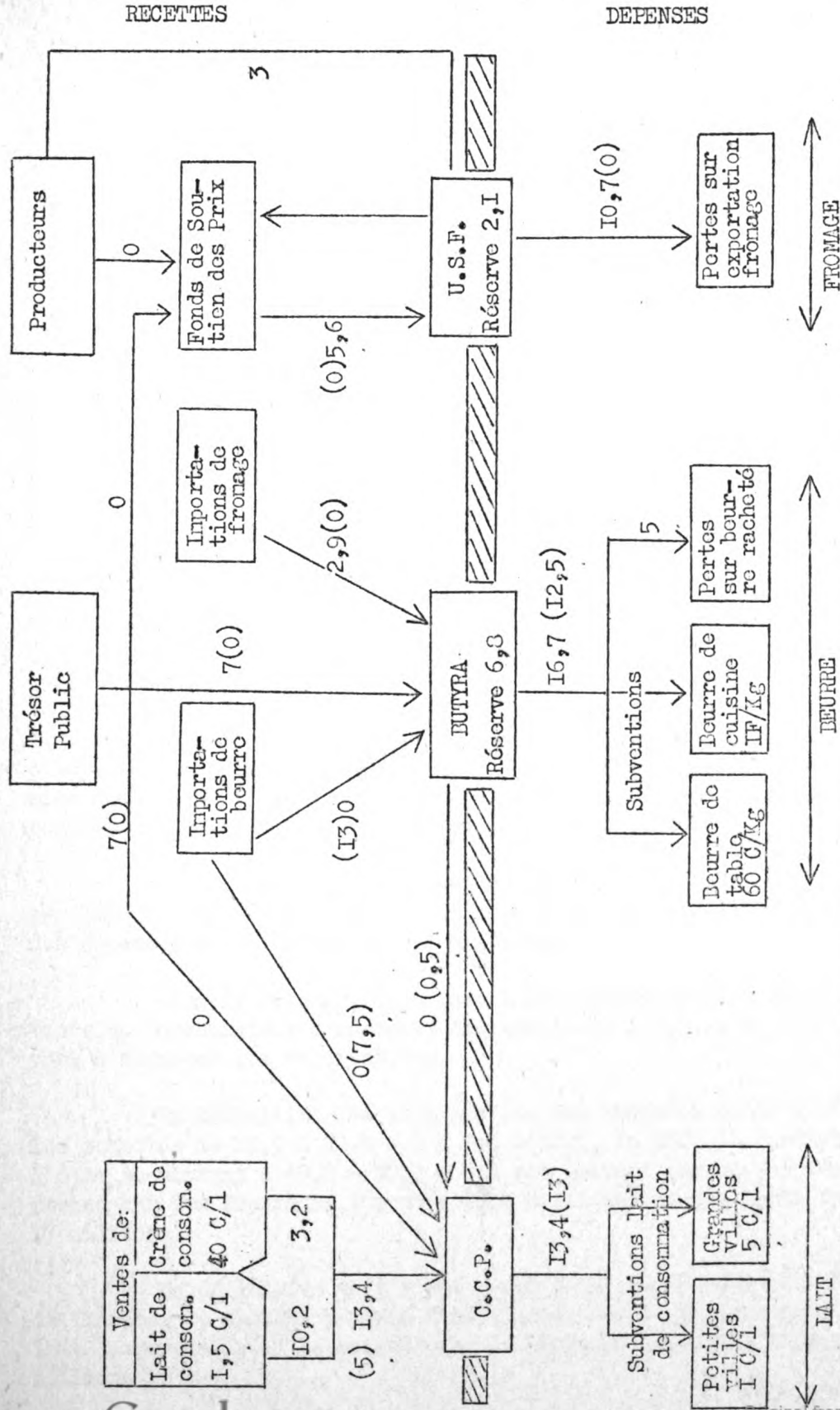
D - LA SITUATION EN 1954 -

L'organisation financière du marché suisse a consisté depuis 1939 essentiellement en un système de péréquation et de subvention destiné à diminuer le prix des produits laitiers sur le marché interne. On a pu concilier ainsi le maintien d'un prix suffisamment bas sur le marché interne avec un prix normal à la production. Le soutien direct des prix n'a pas eu à jouer.

Le relâchement du contrôle des prix joint aux difficultés d'écoulement sur le marché international tend à donner aux mesures de soutien des prix, c'est-à-dire pratiquement aux subventions à l'exportation de fromage, une place de plus en plus prépondérante au détriment des mesures de péréquation sur le marché interne.

La comparaison des mouvements de fonds en millions de FS de la campagne 1952-1953 et des prévisions pour 1954-1955 est particulièrement significative à cet égard (voir schéma : organisation financière du marché laitier-graphique S-5).

L'ORGANISATION FINANCIERE DU MARCHÉ LAITIER SUISSE (graphique S-5)



**Légende:** C.C.P. : Caisse de Compensation des prix du lait et des produits laitiers  
 U.S.F. : Union Suisse du Commerce de fromage  
 Los chiffres indiquent en millions de F.S. - entre parenthèses les mouvements de fonds pour 1952-53  
 - non entre parenthèses les prévisions pour 1954-55

Campagne 1952-1953 (en millions FS)

<u>Recettes</u>		<u>Dépenses</u>	
Lait et crème consommation	5	a)- Abaissement des prix	
Importations beurre	20,5	-lait de consommation	13
Trésor Public	0	-beurre	12,5
		b)- Subventions pour faciliter le placement des produits	0
	<hr/> 25,5		<hr/> 25,5

Pour la campagne 1954-1955, la situation s'avérait critique sur le plan financier. La suppression des importations de beurre au début 1954 faisait disparaître l'essentiel des recettes à un moment où les dépenses augmentaient du fait de la nécessité de financer l'écoulement des stocks de beurre indigène de la Butyra et des stocks de fromage de l'U.S.F. On prévoyait des dépenses de l'ordre de 47 millions FS (3,8 milliards FF) en face de 20,5 millions de recettes. Les producteurs se déclaraient prêts à prendre en charge 9 millions sous forme d'un abandon de 0,5 c/litre de lait au profit de la Butyra et de l'U.S.F., il restait à la charge de l'Etat environ 17 millions. Devant cette situation, les Pouvoirs Publics prirent la décision au 1er Mai 1954 de réduire le prix du lait à la production de 1 ct et tout en maintenant les prix inchangés au consommateur. Cette décision a eu pour conséquence de faire supporter au producteur la majeure partie du déficit prévu :

-Sur le lait de consommation, la baisse de 1 ct à la production sans changement de prix au consommateur a permis d'augmenter la taxe sur les laits de consommation de 1 ct et celle sur les crèmes de consommation de 10 ct. Il en est résulté une augmentation de recettes de 7,4 millions.

-Sur le beurre, la baisse a permis une diminution des subsides de 25 ct par kilo beurre (25 litres de lait pour faire un kilo de beurre) d'où diminution des dépenses de la Butyra de 6,2 millions.

-Sur le fromage, la baisse à la production sans changement du prix de vente au consommateur a augmenté les marges de l'U.S.F. de 3 millions, somme servant à financer les exportations.

En définitive les dépenses ont été ramenées de 47 à  $47 - 6,2 = 40,8$  et les recettes de 20,5 à  $20,5 + 3 + 7,4 = 30,9$ , le déficit restant à la charge de l'Etat se montant à  $40,8 - 30,9 = 9,9$  est couvert par un supplément de droit de douane sur les fourrages importés (2,9 millions) et une participation du Trésor (7 millions).

En définitive tout s'est passé comme si on avait demandé au producteur de financer le système par une contribution supplémentaire de 1 ct par litre de lait commercialisé. Le budget pour la campagne 1954-1955 s'établit comme suit en millions FS :



<u>Recettes</u>		<u>Dépenses</u>	
<u>Part de l'Etat</u>		<u>Abaissement des prix</u>	
Réserves de la Butyra	6,7	Lait de consommation	13,4
Trésor Public	<u>7</u> 13,8	Beurre	<u>11,7</u> 25,1
<u>Part du consommateur</u>		<u>Subventions pour faciliter le placement des produits</u>	
Taxes sur le lait et la crème de consommation à l'ancien taux	6 6	Beurre	5
		Fronages	<u>10,7</u> 15,7
<u>Part du producteur</u>			
Augmentation du taux de la taxe sur le lait et la crème de consommation	7,4		
Taxe sur les fourrages importés (payée par le producteur)	2,9		
Réserves de l'U.S.F.	2,1		
Fonds de soutien des prix	5,6		
Augmentation des marges de l'U.S.F.	3 <u>21</u>		
	40,8		<u>40,8</u>

La part du producteur apparaît donc comme légèrement supérieure à 50%. Le montant des dépenses représente une somme d'environ 2 et par litre de lait commercialisé (1,6 FF), soit 5% du prix du lait.

Il est particulièrement significatif de noter comparativement à 1952-1953, la prépondérance des mesures financières prises pour faciliter le placement des produits.

Prévoyant cette situation, le statut du lait a établi une organisation financière assez différente de celle existant actuellement et dont l'entrée en vigueur est laissée à l'initiative du Conseil Fédéral.

#### E - L'ORGANISATION FINANCIERE DU STATUT DU LAIT - (Voir graphique S-6)

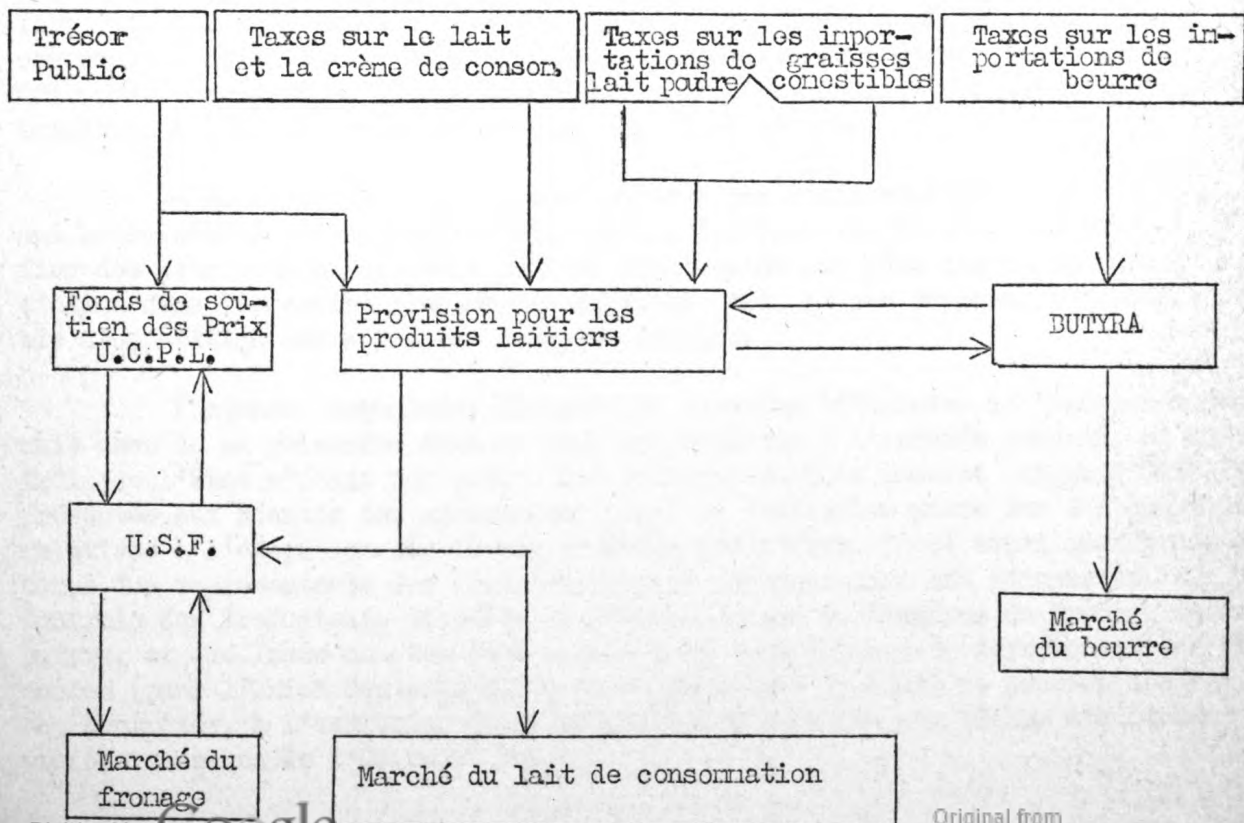
La C.C.P. sera supprimée, mais les taxes l'alimentant seront maintenues. A ces taxes le Conseil Fédéral aura la possibilité d'ajouter de nouvelles taxes sur les importations de lait en poudre, d'huile et de graisses comestibles (y compris les matières premières et les produits ni-finis servant à la fabrication de ces huiles et graisses). La perception de ces nouvelles taxes renforcera la protection des produits indigènes similaires et du beurre fortement concurrencé par les autres corps gras.

L'ensemble du produit de ces taxes ne sera pas seulement destiné, comme

c'est le cas présentement, à réduire le prix des produits laitiers indigènes, mais également à faciliter l'exportation. "Le produit de ces taxes doit servir à réduire le prix des produits laitiers indigènes et à élargir leurs débouchés tant dans le pays qu'à l'étranger" (article 25 du Statut du Lait). Cette extension est particulièrement importante, elle donnera plus de souplesse au système en lui permettant de jouer à la fois sur le marché interne et le marché extérieur et d'affecter les ressources à ces deux catégories de débouchés selon la situation du moment. Elle permettra de financer les exportations sans avoir recours nécessairement au budget, comme cela se produit actuellement, une fois les réserves du Fonds de soutien épuisées.

Le Statut du Lait prévoit que ces taxes seront versées à une "provision pour les produits laitiers" dont l'Etat disposera. En ne les destinant pas au Fonds de soutien des prix, normalement habilité à les recevoir, le Statut du Lait semble avoir voulu confier à l'Etat des tâches qui jusqu'ici étaient confiées à la profession. Les milieux professionnels ont vu là un pas vers l'étatisation de l'organisation du marché. Une telle tendance ressortira peut-être de l'application du Statut du Lait, il faut cependant reconnaître qu'a priori le Statut du Lait confirme le rôle prépondérant de la profession dans l'organisation du marché.

L'ORGANISATION FINANCIERE DU STATUT DU LAIT  
( Graphique S-6 )



## IX - LES RAPPORTS ETAT-PROFESSION DANS L'ORGANISATION DU MARCHÉ

Le Statut du Lait définit les mesures d'intervention sur le marché laitier destinées à atteindre les objectifs fixés par la loi sur l'agriculture:

- Couvrir les frais de production moyens, calculés sur une période de plusieurs années, d'entreprises agricoles exploitées de façon rationnelle.
- Satisfaire à l'approvisionnement du pays.
- Assurer le placement de la production.

En fait, pour la plupart de ces mesures, il n'a fait que consacrer un ensemble de dispositions élaborées progressivement par les organisations professionnelles au cours des quarante dernières années.

Il ne pouvait dès lors que confirmer le rôle essentiel de la profession pour l'exécution de ces dispositions. Le droit d'intervention et de surveillance des Pouvoirs Publics a toutefois été étendu.

Le caractère original du système d'organisation suisse réside dans le rôle primordial des associations professionnelles et plus particulièrement de l'Union Centrale des Producteurs de Lait Suisses. Ces associations remplissent efficacement les obligations qui leur incombent :

- Grâce aux dispositions statutaires qui lient leurs membres. En particulier toutes les instructions qu'elles adressent à leurs membres sont en cas de non observation assorties de sanctions dont l'exécution peut être obtenue devant les Tribunaux. Par exemple tout acheteur de lait qui ne fournit pas ses rapports de fabrication à l'Union Centrale est passible d'une amende.

- Si les moyens juridiques conférés par leurs statuts ne suffisent pas aux associations pour accomplir leur tâche, les Pouvoirs Publics peuvent leur confier des attributions de droit public. Ainsi celui qui gêne les agents d'une association dans l'exercice d'un mandat officiel peut, le cas échéant, se rendre coupable d'opposition aux actes des Pouvoirs Publics.

Fortement organisée, investie de pouvoirs officiels, la Profession pourrait user de sa puissance dans un sens non conforme à l'intérêt général, si un contrôle de l'Etat n'était pas prévu. Les Pouvoirs Publics peuvent exiger d'être représentés aux séances des groupements quand la discussion porte sur des questions relatives à l'exécution des tâches confiées par l'Etat. C'est ainsi que depuis longtemps des représentants des Pouvoirs Publics prennent part aux séances de l'Union Centrale des Producteurs de Lait, de l'Union Suisse du Commerce de Fromage et de la Butyra, et que leurs comptes sont soumis à la surveillance du département des Finances (pour l'Union Centrale seule la comptabilité du Fonds de Soutien des Prix est contrôlée, à l'exclusion de la comptabilité relative aux tâches strictement professionnelles de l'Union).

Les associations laitières ne peuvent donner des instructions qu'aux producteurs fédérés. Les dissidents en y échappant, bénéficieraient de l'organisation du marché sans en supporter les charges si les Pouvoirs Publics ne rétablissaient pas l'égalité entre les fédérés et les non fédérés par toute une série de dispositions que nous avons signalées à plusieurs reprises. Les Pouvoirs Publics renforcent ainsi l'autorité des groupements professionnels et surtout contribuent efficacement à maintenir les professionnels au sein de leurs groupements en enlevant tout intérêt à une démission éventuelle.

En conclusion l'organisation du marché en Suisse apparaît comme l'oeuvre de la profession sous le contrôle de l'Etat.

o  
o o  
o

#### X -- ACTION SUR LA DEMANDE

L'action sur la demande des produits laitiers est, d'une façon générale, beaucoup plus difficile à conduire que l'action sur l'offre. Sur le marché suisse elle n'a pas été particulièrement poussée. Quelques dispositions ont été prises :

-Pour limiter l'expansion des produits concurrents des produits laitiers, principalement les corps gras étrangers autres que le beurre.

-Pour développer la consommation des produits laitiers.

#### LES CORPS GRAS CONCURRENTS DU BEURRE -

Les huiles et les graisses, notamment la margarine, peuvent se substituer au beurre d'autant plus facilement que leur prix est inférieur. Pour limiter leur extension, la loi sur l'agriculture a prévu un certain nombre de mesures qui ne sont pas encore appliquées.

-Les graisses et les huiles comestibles étrangères peuvent être frappées à l'importation d'une taxe spéciale qui diminuera d'une part la différence de prix existant entre les produits finis auxquels elles donnent naissance et le beurre et sera affectée, d'autre part, au financement de mesures prises en faveur de l'écoulement des produits laitiers.

-Si le prélèvement de ces taxes s'avère insuffisant pour assurer entièrement l'écoulement de la production beurrière, les importateurs de graisses et d'huiles alimentaires peuvent être astreints à la "prise en charge obligatoire" des excédents de beurre pour les incorporer aux graisses comestibles. Actuellement certains fabricants de graisses incorporent du beurre à leurs produits, mais ils le font volontairement et en général pour pouvoir bénéficier de la dénomination "graisse beurrée" réservée par la législation à une graisse contenant au minimum 10% de beurre.

Les seules mesures en vigueur concernent la fabrication et la mise en vente de la margarine. La législation sur ce point montre plutôt une tendance à un compromis qu'à un antagonisme entre le beurre et la margarine. Elle comprend essentiellement :

-Un certain nombre de dispositions quant à la présentation de la margarine pour éviter toute confusion avec le beurre : paquets de forme cubique portant nettement le mot "margarine" à l'exclusion de toute dénomination de fantaisie contenant les mots "beurre" et "crème" ou rappelant le mot beurre tel que "beurrine" ou "butyrol".

-L'autorisation de mélanger du beurre en proportion supérieure à 10%.

-L'interdiction d'aromatiser la margarine pour lui donner un goût rappelant celui du beurre.

-L'autorisation de colorer la margarine en jaune.

#### LE DEVELOPPEMENT DE LA CONSOMMATION DES PRODUITS LAITIERS -

D'une façon générale et comparativement aux autres pays la Suisse apparaît comme un pays à forte consommation de produits laitiers, notamment pour le lait en nature où elle occupe la deuxième place dans le monde derrière la Norvège, et le fromage pour lequel elle vient au troisième rang. La consommation de ces deux produits par tête d'habitant tend cependant à diminuer, quant au beurre sa consommation est moyenne. Si le problème de la demande interne de produits laitiers se pose, il se pose cependant avec moins d'acuité que dans d'autres pays.

Depuis de nombreuses années des efforts ont été entrepris pour assurer une propagande collective en faveur du lait et des produits laitiers sur le marché interne et faire connaître le fromage suisse à l'étranger. La Commission suisse du lait, qui groupe des membres individuels intéressés à divers titres au lait et les principaux groupements laitiers, a coordonné ces efforts au sein d'une de ses sections : l'Office de Propagande créé en 1927. Pratiquement toutes les campagnes de propagande sont conduites par l'Office dont le budget est alimenté par des subventions de l'Etat, de l'Union Centrale des Producteurs de Lait et de l'Union Suisse du Commerce de Fromage.

Dans le domaine des efforts entrepris pour développer la demande des produits laitiers, il convient de noter que les consommateurs ruraux ont été l'objet de "pressions" ignorées dans les pays même très intéressés au développement de leur consommation de lait et de produits laitiers. Ces pressions qui s'assimilent à une contrainte constituent une action efficace sur le niveau de la demande. Les producteurs, qu'ils livrent du lait à un centre collecteur ou qu'ils vendent directement, doivent prendre en charge, chaque mois, pour leur ravitaillement personnel

1 - 300 grammes de fromage par 100 kilos de lait livré,

2 - ou la contrevaletur en beurre et fromage de 4% de la paye de lait.

Les producteurs qui ne se conforment pas à ces exigences voient le prix

contractuel de leur lait diminué de 1 ct par litre.

Rappelons enfin qu'il faut considérer comme une action sur la demande, les subventions accordées aux produits laitiers, notamment au beurre de cuisine et au beurre fondu pour diminuer très sensiblement leur prix, ce qui permet aux consommateurs à faible revenu de les consommer en plus grande quantité

o  
o o  
o

### CONCLUSION -

L'Organisation du marché Suisse a permis d'éviter des déséquilibres temporaires entre l'offre et la demande. En donnant à l'offre une structure monopolistique pour les principales utilisations du lait, elle a permis d'obtenir sur le marché des prix en rapport avec le coût de production. En dépit de cette structure monopolistique, il est à craindre que si des déséquilibres permanents s'installaient sur le marché, la relation: coût de production - prix du marché, ne puisse être maintenue. L'accumulation des stocks ne peut se poursuivre sur une période très longue avec un produit dont la durée de conservation est au maximum de l'ordre d'une année. Leur liquidation sur le marché interne, et plus encore à l'étranger est alors liée à un abaissement du prix, entraînant :

- immédiatement des pertes financières pour les organismes de soutien des prix,
- à échéance plus ou moins longue une diminution du prix à la production ne serait-ce que par la nécessité d'alimenter le Fonds de soutien des prix.

Le développement de la production laitière, en face d'une stagnation du volume des débouchés tant sur le marché interne qu'extérieur, a conduit l'Union Centrale des Producteurs de Lait à donner des conseils de prudence à ses adhérents et à préconiser certaines mesures pour freiner le développement de la production, tel le renchérissement des aliments importés pour diminuer leur utilisation.

L'équilibre du marché est au début de 1954 compromis. Les importations de beurre ont dû être supprimées. A la veille de la pointe de production, la Butyra dispose de 2.000 tonnes de stock (8% de la consommation annuelle), l'U.S.F. de 3.000 tonnes de fromages (15% des exportations annuelles). Les mesures prises par le Statut du Lait peuvent apporter des solutions, à condition toutefois que les déséquilibres ne soient pas excessifs, témoin les mesures de restriction prises à l'importation. Les importations sur le marché suisse des produits autres que le beurre sont relativement faibles. Elles ont lieu essentiellement sous forme de fromages à pâte molle et de lait en poudre destiné à la fabrication du chocolat. Il est assez difficile à la Suisse de réduire ses importations de pâtes molles. Les pays qui lui fournissent ce type de fromage sont en même temps importateurs d'En-

menthal suisse. La réduction des importations de pâtes molles entraînerait des mesures de rétorsion à l'égard du fromage suisse. Par contre sur les laits en poudre une action a été entreprise en 1954.

La limitation des importations de lait en poudre a été obtenus en obligeant les importateurs à prendre en charge trois parties de lait en poudre suisse pour deux parties de lait en poudre étranger. Certes les importations de lait en poudre ne représentent que 1,3% de la production laitière commercialisée, mais il ne faut pas oublier que les excédents sont faibles comparativement au volume total de la production. Pour apprécier l'influence des importations de lait en poudre sur l'équilibre du marché il faut les rapprocher de ces excédents. Un tel rapprochement montre que si les importations de lait en poudre étaient supprimées, 25% des excédents disparaîtraient. La protection en ce domaine n'est donc pas à rejeter.

Mais le problème à long terme réside donc dans un changement d'orientation de l'Agriculture Suisse se traduisant par une réduction de la production laitière au profit des productions végétales, céréales en particulier. Sur ce point Pouvoirs Publics et Profession sont d'accord. Sur la politique à court terme ils le sont moins, pour faciliter l'écoulement des stocks existant, le Statut du Lait a été "ignoré" pour faire place à la solution la plus simple: l'abaissement du prix du lait à la production de I et au 1er Mai 1954. Les milieux agricoles ont vivement critiqué cette décision: les frais de production n'ayant pas diminué, mais peut-être faut-il voir là l'abandon de la notion d'un prix fixé uniquement en fonction des frais de production pour faire place à celle d'un prix certes fixé en premier lieu en fonction des frais de production mais tenant compte du pouvoir d'absorption du marché, position d'ailleurs conforme à la loi sur l'agriculture.

o

o o

o

LES PAYS PEU LIÉS AU COMMERCE INTERNATIONAL



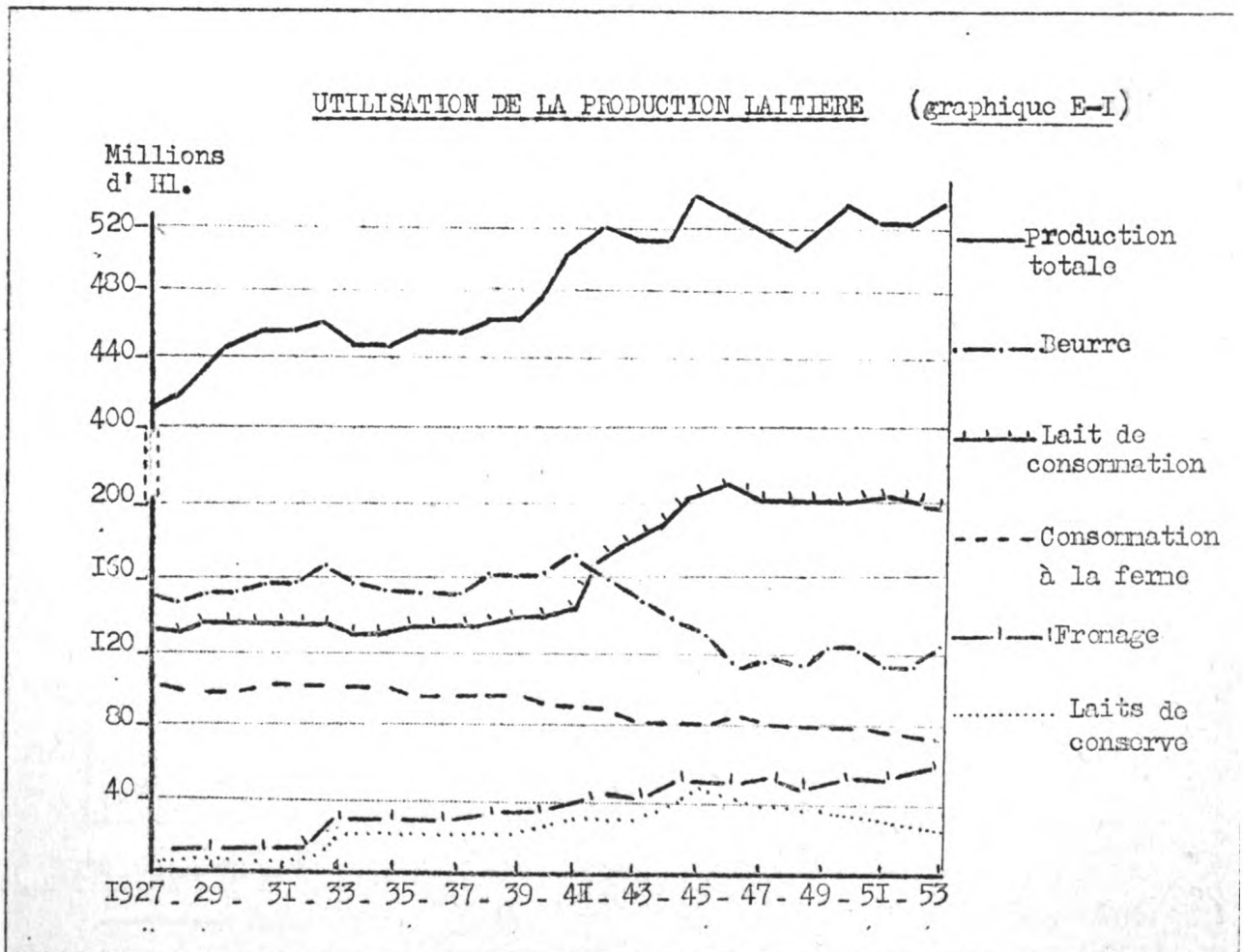


## ETATS-UNIS

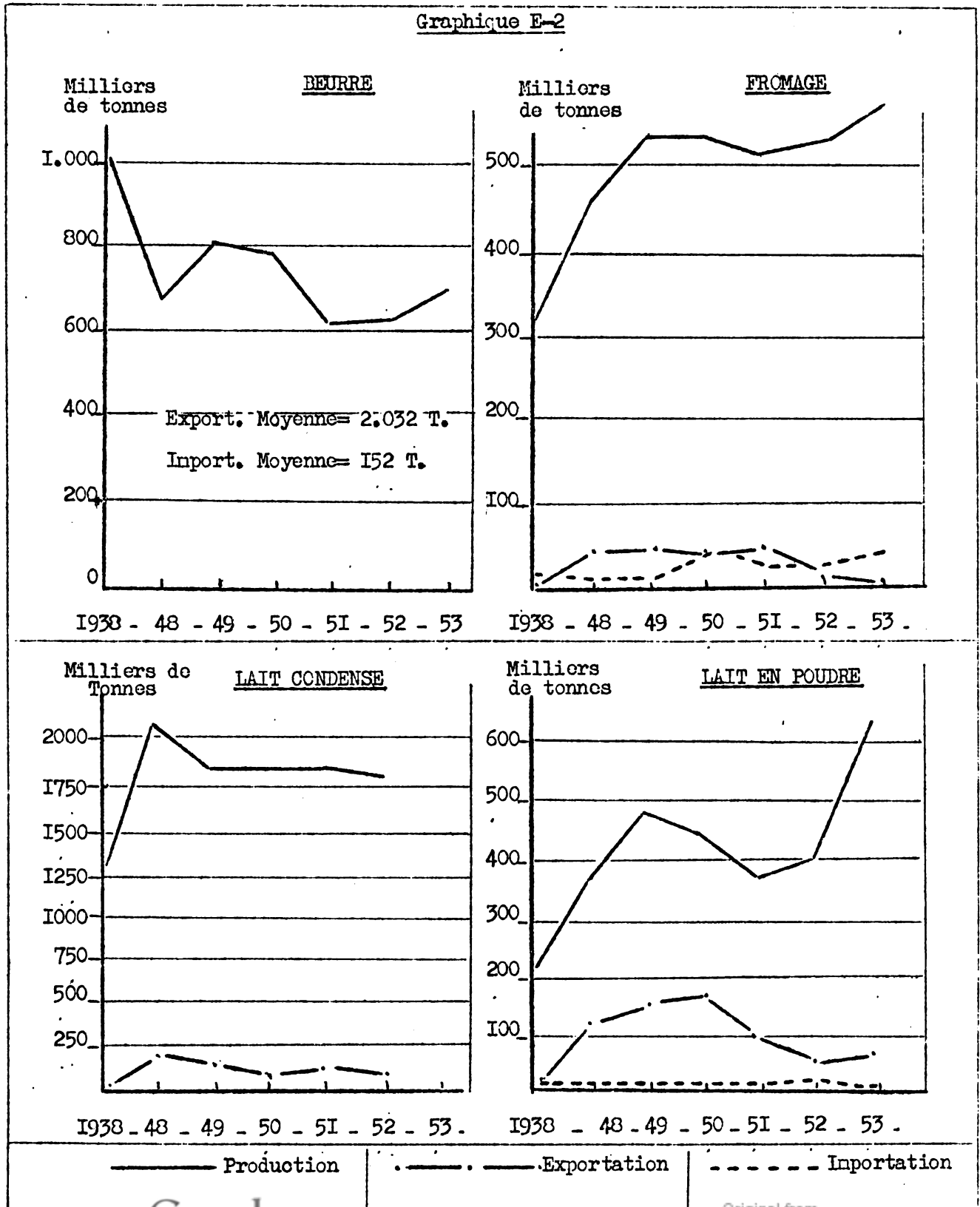
QUELQUES CARACTERISTIQUES DE LA PRODUCTION LAITIERE

Avec un troupeau de 22,5 millions de vaches laitières, la production laitière représente 20% du revenu agricole.

Le marché le plus important (graphique E-I) est celui du lait et de la crème de consommation qui absorbe 37% de la production totale. Viennent ensuite le beurre avec 23%, le fromage 16%, l'ice cream 6%, les laits de conserve à base de lait entier 6%. L'autoconsommation représente environ 15% de la production totale.



Les liaisons avec le marché international sont faibles (graphique E-2).  
 Les exportations sont inférieures à 2% de la production totale et les importations  
 sont à peine de 1%.



## L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIÉRE AUX ÉTATS-UNIS

### I - PRINCIPES DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ

La dépression économique des années 1929 et suivantes, particulièrement sensible en agriculture, conduisit les États-Unis à pratiquer une politique d'intervention sur le marché des produits agricoles en vue :

- de relever de façon durable le niveau des prix,
- niveler les fluctuations de prix provoquées par l'importance variable de la production,
- amortir les variations de prix occasionnées par les variations de la demande,
- orienter le volume de la production pour l'adapter à la demande.

Dès le début le lait et les produits laitiers furent compris dans les produits agricoles qui furent l'objet des mesures prises par les Pouvoirs Publics.

Les moyens employés furent constamment adaptés aux conditions économiques du moment, mais d'une façon générale ils firent partie d'un système d'organisation du marché dont les grandes lignes ont peu varié.

Le Ministère de l'Agriculture calcule le prix que devrait atteindre le lait pour donner au producteur un pouvoir d'achat équivalent à celui de la période 1909-14. Ce prix, appelé prix de parité, définit l'objectif que l'on s'efforce d'atteindre par :

- 1)- une action sur les prix,
- 2)- une action directe sur l'Offre et la Demande,
- 3)- une action indirecte sur la Demande.

#### I)- Action sur les prix -

Sur les principaux marchés de lait de consommation, le Ministère de l'Agriculture ou le Gouvernement de l'État ont la possibilité de prendre des arrêtés pour obliger tous les acheteurs approvisionnant un centre de consommation à payer un prix minimum établi à un niveau en rapport avec le prix de parité.

Rappelons à ce sujet que le pouvoir législatif en matière économique est réparti entre le Gouvernement Fédéral et chacun des 48 États. D'une façon générale le Gouvernement Fédéral peut réglementer tout ce qui touche au commerce inter-État ou les points qui peuvent avoir des répercussions sur le commerce inter-État. Par contre le Gouvernement de chaque État est seul compétent pour légiférer sur le commerce à l'intérieur de l'État.

Suivant qu'un marché du lait de consommation sera approvisionné par du lait en provenance de l'Etat ou des Etats voisins, les arrêtés seront pris par le Gouvernement de l'Etat ou le Ministre fédéral de l'Agriculture.

Le marché du lait de consommation quoique important ne représente que 44% de la production commercialisée. Le prix à la production ne peut être soutenu que si des mesures sont prises sur le marché des laits de transformation qui absorbe les 56% restants. Sans être rigoureusement réservée à ce marché, l'action directe sur l'Offre et la Demande le concerne principalement.

## 2)- Action directe sur l'Offre et la Demande -

Le Gouvernement définit au début de chaque campagne les niveaux auxquels les cours des produits laitiers doivent être soutenus pour que le prix de parité du lait soit atteint. Il se porte acquéreur par l'intermédiaire de la Commodity Credit Corporation (C.C.C.) des quantités qui ne peuvent trouver preneur sur le marché à un prix au moins égal au prix de soutien. Il restreint ainsi l'Offre dans une proportion qui assure le respect du prix de soutien.

Les produits achetés par la C.C.C. sont remis sur le marché quand les prix ont tendance à monter au-dessus du niveau des prix de soutien. Si cette éventualité ne se présente pas, le Gouvernement élargit artificiellement la demande en donnant ou en revendant à perte les produits stockés à l'armée, à des institutions de secours, aux personnes nécessiteuses, aux cantines scolaires, aux fabricants d'aliments du bétail, aux exportateurs.

L'action de la C.C.C. apparaît comme un stockage régulateur dans le temps. Elle est complétée, quand le marché est encombré, par des interventions directes sur le niveau de la demande. En dehors de la C.C.C., des crédits sont accordés à certaines catégories de consommateurs pour qu'elles puissent acheter des produits laitiers sur le marché :

- œuvres d'assistance pour distribution à des personnes nécessiteuses, financées par un prélèvement sur les droits de douane (Section 32 de la loi du 24 Août 1935);
- enfants des écoles par le financement de déjeuners scolaires (National School Lunch Program).

Sans ces crédits la demande de ces consommateurs serait faible ou nulle. Il s'agit donc de la création pure et simple d'une demande nouvelle qui vient d'ajouter à celle suscitée pour l'écoulement des stocks de la C.C.C. mais qui s'exprime directement sur le marché en concurrence avec celle des autres consommateurs, sans passer par l'intermédiaire du stockage.

L'équilibre Offre-Demande est renforcé accessoirement par le contrôle du commerce extérieur. Dans la conjoncture actuelle il s'agit essentiellement d'une restriction des importations et du développement de l'exportation par l'octroi de subventions aux exportateurs.

3)- Action indirecte sur la demande -

Le respect des prix de parité sera d'autant mieux assuré que la demande sera plus forte. Différentes mesures ont été prises pour élargir la demande des produits laitiers

- en limitant la concurrence de produits susceptibles de se substituer aux produits laitiers, la margarine notamment,
- en agissant sur le consommateur par une propagande pour l'inciter à développer sa consommation de produits laitiers.

o  
o o  
o

II - LA DETERMINATION DES PRIX DE PARITE

La politique du Congrès se proposait, dans la première loi agricole de 1933 (Agricultural Adjustment Act), de "restaurer les prix à la production à un niveau tel qu'il donne aux produits agricoles un pouvoir d'achat équivalent au pouvoir d'achat des produits agricoles pendant une période de base". Les différentes lois agricoles qui sont intervenues depuis n'ont pas modifié ce principe dit des "prix de parité". Elles l'ont toutefois tempéré en admettant que si le prix de parité restait en toutes circonstances un prix légitime pour le producteur, il n'incombait pas aux Pouvoirs Publics de soutenir les prix du marché au niveau du prix de parité.

- La notion de prix de parité -

Le prix de parité d'un produit est le prix qui donne à ce produit le même pouvoir d'achat que pendant une période de référence. Les prix de parité indiquent le niveau que devraient atteindre les prix agricoles pour assurer à l'agriculture le même pouvoir d'achat que pendant une période de base ou, en d'autres termes, ils rendent égaux les indices des prix agricoles et des prix payés par les agriculteurs, par rapport à une période de base commune.

La définition du prix de parité fait ressortir deux éléments :

- la période de référence,
- le pouvoir d'achat

dont la conception détermine la portée du prix de parité.

- La période de référence -

L'esprit de la politique du Congrès commandait de choisir une période de

base au cours de laquelle le rapport entre les prix agricoles et les prix industriels apparaissait comme relativement satisfaisant. Le choix se porta sur la période Août 1909-Juillet 1914. Le prix de parité était tout d'abord obtenu par simple multiplication du prix reçu par le producteur pendant la période de base, par le dernier indice des prix des produits nécessaires à l'agriculture (vieille formule de parité).

Une période de référence trop éloignée ne tient pas compte des modifications survenues dans la production et la commercialisation des produits. Depuis 1914 par exemple, les productions végétales ont bénéficié de la mécanisation; relativement aux produits animaux leur prix de revient a diminué. Les habitudes de consommation ont changé, l'américain consomme en 1950 plus de produits animaux et moins de produits végétaux qu'en 1914. Tous ces facteurs modifient les rapports entre les prix agricoles, modifications qu'un système de soutien des prix doit prendre en considération. La méthode de calcul décrite précédemment (vieille formule de parité) maintenait constant le rapport des prix agricoles entre eux, elle fut modifiée en 1949 et appliquée en 1950 pour plusieurs produits dont le lait (nouvelle formule de parité).

La nouvelle formule de parité maintient le même rapport d'ensemble qu'en 1909-1914 entre les prix reçus et payés par les agriculteurs, tout en tenant compte des nouveaux rapports qui se sont peu à peu établis entre les prix des différents produits agricoles sous la pression des facteurs économiques.

Les nouveaux rapports entre les prix des produits agricoles sont retenus par l'adoption comme période de référence pour le calcul du prix de parité à une date donnée, des dix ans qui précèdent immédiatement cette date. Par exemple pour le calcul du prix de parité en Juillet 1954, on détermine le prix mensuel moyen à la production pour la période Juillet 1944-Juin 1954.

Le maintien du rapport de 1909-14 entre les prix des produits agricoles et des produits achetés par les agriculteurs est obtenu en :

- divisant le prix mensuel moyen à la production par la moyenne mensuelle de l'indice des prix à la production de tous les produits agricoles, base 100 en 1909-14, la moyenne étant calculée sur la même période de dix ans. On obtient ainsi pour le produit considéré, le prix de base ajusté;

- multipliant le prix de base ajusté par l'indice des prix payés par les agriculteurs, base 100 en 1910-14, ce qui donne le prix de parité à la date choisie.

- Le pouvoir d'achat -

Le système des prix de parité tend à donner aux produits agricoles le même pouvoir d'achat qu'en 1909-14. La méthode de calcul décrite ci-dessus détermine le pouvoir d'achat par l'indice des prix payés par les agriculteurs ou indice de parité. L'examen de la composition de cet indice précise la notion de pouvoir d'achat. ( tableau E-1).

INDICE DES PRIX PAYES PAR LES AGRICULTEURS

( Tableau E-I )

Groupes de Produits	Nombre de Produits	Pondération %
<u>Articles pour la consommation familiale</u>		
Nourriture et tabac	48	16,7
Vêtements	44	8,6
Dépenses pour la maison (Gaz, Electricité, Savon, etc ...)	12	5,9
Ameublement	38	4,0
Automobiles et entretien	15	6,9
Matériaux de construction pour la maison	<u>23</u>	<u>1,9</u>
	180	44,0
<u>Articles pour la production agricole</u>		
Alimentation du bétail	22	10,2
Bétail	6	5,3
Machines agricoles	31	4,5
Véhicules à moteur	14	5,2
Carburants, lubrifiants, pièces détachées pour moteurs,	13	5,2
Approvisionnements divers	19	3,3
Engrais et Chaux	8	3,1
Semences	22	1,7
Fournitures pour les bâtiments et les clôtures	<u>24</u>	<u>2,7</u>
	159	41,2
<u>Total des Achats</u> .....	339	85,2
<u>Impôts</u> .....		3,8
<u>Intérêts</u> .....		3,0
<u>Salaires en espèces</u> .....		<u>8,0</u>
<u>TOTAL</u> .....		<u>100,0</u>



INDICE DES PRIX RECUS PAR LES AGRICULTEURS :  
PRODUITS ENTRANT DANS L'INDICE ET PONDERATION

( Tableau E-2)

Groupes de Produits	Nombre de Produits	Pondération en %
Céréales alimentaires	3	7,1
Céréales pour l'alimentation du bétail, et foin	5	6,4
Coton	1	8,4
Tabac	1	3,7
Cultures oléagineuses	4	3,0
Fruits	8	6,2
Légumes verts	11	5,0
Pommes de terre & légumes secs	3	2,8
	<hr/>	<hr/>
	36	42,6
Animaux de boucherie	5	28,6
Produits laitiers	3	17,6
Volaille et oeufs	3	10,0
Laine	1	1,2
	<hr/>	<hr/>
	12	57,4
TOTAL .....	48	100,0

Le pouvoir d'achat de l'agriculteur est apprécié en fonction, non seulement des produits nécessaires à son exploitation, mais également des articles pour la consommation familiale qui occupent d'ailleurs la place la plus importante, des impôts sur les biens fonciers et des salaires agricoles.

La pondération a été faite d'après le résultat d'enquêtes menées de 1937 à 1941. Les renseignements sur les prix des produits utilisés dans l'indice proviennent de questionnaires adressés régulièrement à plusieurs milliers de commerçants des communes rurales.

- L'indice des prix des produits agricoles à la production -

L'indice des prix reçus par les agriculteurs intervient, nous l'avons vu, dans le calcul du prix de parité. Il est établi à partir des réponses à des questionnaires envoyés régulièrement à 9.600 correspondants bénévoles: commerçants en produits agricoles, coopératives, banques rurales et agriculteurs. L'indice comprend les 48 produits principaux pondérés d'après l'importance relative de leur revenu. ( tableau E-2 ).

- La signification du prix de parité -

D'une façon générale le prix de parité permet, par comparaison avec le prix touché par l'agriculteur, de voir si l'agriculteur reçoit réellement pour son produit un prix qui lui procure un pouvoir d'achat équivalent à celui que lui donnait le prix qu'il recevait pour ce même produit pendant la période de référence. Il n'indique pas le prix que devrait toucher l'agriculteur pour couvrir ses frais de production, en d'autres termes ce n'est pas un prix de revient.

Le prix de parité est un prix moyen en ce sens qu'il est établi à partir des prix des différentes régions et des différentes qualités du produit. C'est un prix valable pour l'ensemble du pays pour un produit de qualité moyenne.

De la définition même du prix de parité il résulte que les seuls produits pour lesquels il y a des prix de parité sont ceux vendus par les fermiers. Il n'y a pas de prix de parité pour le beurre et le fromage qui sont fabriqués presque exclusivement par des entreprises de transformation, mais uniquement pour :

- le lait en gros vendu par les producteurs aux industriels,
- la crème vendue par les producteurs aux beurreries.

Les prix de parité ne sont pas des prix garantis, en ce sens que les producteurs peuvent toucher des prix inférieurs. Les prix de parité définissent l'objectif à atteindre par le jeu d'un ensemble d'interventions sur le marché dont les plus anciennes consistent dans une action sur les prix.

o  
o o  
o

III - ACTION SUR LES PRIX

Bien que non limité par la loi au seul lait de consommation, l'action sur les prix a principalement porté sur ce produit. Quelques essais ont seulement été faits sur le lait évaporé et la poudre de lait écrémé.

Le marché du lait de consommation absorbant 44% de la production commercialisée revêt une particulière importance pour l'économie laitière américaine. La concentration de la population dans les villes, le niveau relativement élevé de la consommation par tête, donnent au marché une structure beaucoup plus concurrentielle que celle que l'on peut trouver dans d'autres pays.

Sous un régime libéral intégral, une telle structure superposée à celle caractéristique de tout marché de lait de consommation engendrerait une instabilité dont les producteurs et les consommateurs déploreraient les conséquences.

Le marché du lait de consommation exige pour son approvisionnement normal, pendant la période de basse production (hiver), une offre supérieure de 10 à 15% à la moyenne journalière des ventes pour faire face aux variations quotidiennes de la demande.

En été, période de forte production, une part importante du lait produit dans le bassin d'un centre de consommation ne peut s'écouler sous forme de lait de consommation, la demande variant relativement peu entre l'été et l'hiver. L'offre doit donc toujours être supérieure à la demande moyenne, ce qui pour un produit hautement périssable est une source de déséquilibre sur le marché. Il se dégage ainsi un surplus de lait qui doit aller à la transformation généralement moins rémunératrice. Chaque usine cherche à écouler le maximum de lait sur le secteur le plus rentable, en l'occurrence le lait de consommation. Une concurrence sévère s'installe entre les usines dont le résultat est d'amener la baisse des prix du lait de consommation. En période de forte production le phénomène atteint sa plus grande intensité et la rentabilité du lait de consommation tombe au niveau de celle du lait de transformation.

L'égalité de rentabilité entre les deux secteurs peut apparaître d'autant plus normale que les mesures d'action directe sur le marché, que nous examinerons ultérieurement, ont pour but de maintenir les prix du lait de transformation à un niveau minimum. Les producteurs de lait de consommation ont toujours cependant tenté d'obtenir une plus-value par rapport au lait de transformation. Leur position se justifie par les mesures d'hygiène qui leur sont imposées par la législation. Un producteur pour livrer du lait destiné à la consommation doit avoir une étiquette titulaire d'un permis sanitaire qui ne lui est délivré que si son lait répond à certaines normes de qualité et si ses installations sont jugées satisfaisantes du point de vue de l'hygiène. Toutes ces prescriptions augmentent sensiblement le prix de revient.

Les producteurs de lait de consommation ont d'abord cherché à éviter les "guerres de prix" entre les ramasseurs en se groupant au sein de coopératives de vente (Bargaining Cooperatives).

- Les Coopératives de vente :

Des coopératives de vente se sont constituées peu à peu et en 1920 les principaux marchés de lait de consommation avaient chacun leur coopérative de vente. Sur un marché, la coopérative passait un accord avec les usines aux termes duquel:

- le lait était payé suivant son utilisation finale. Une usine par exemple qui écoulait 70% de son lait sur le marché du lait de consommation et avait 30% de lait de surplus, payait à la coopérative 70% du lait au prix fort et 30% au prix faible;

- la coopérative établissait une péréquation entre les prix perçus des différentes usines pour payer le même prix à tous les producteurs quelle que soit l'usine à laquelle ils livraient.

Ces accords rendaient inutile la concurrence entre les usines, une usine n'ayant aucun intérêt à augmenter ses ventes en lait de consommation puisque grâce à la péréquation ses fournisseurs touchaient un prix indépendant du volume de ses ventes sur ce secteur. Le prix à la production continuait bien à dépendre de la répartition des ventes entre les deux secteurs transformation et consommation, mais de la répartition sur l'ensemble du marché et non à l'intérieur de chaque usine.

Une condition essentielle manquait cependant pour assurer la réussite du système. La coopérative ne groupait généralement pas tous les producteurs et les accords n'englobaient pas toutes les usines. Les "dissidents" avaient tout intérêt à continuer les anciennes pratiques: réduire au maximum leurs quantités de lait de surplus. Leur action, faible au début, s'intensifia avec l'augmentation de la production et surtout la chute des prix du lait de transformation après 1930. Les producteurs groupés en coopératives touchaient un prix inférieur à celui des dissidents. La position des coopératives en fut considérablement affaiblie, de nouveau les pratiques commerciales furent désorganisées avec, comme conséquence, de bas prix à la production qui créèrent un mouvement d'opinion favorable à l'intervention des Pouvoirs Publics.

- l'Intervention des Pouvoirs Publics :

Ce furent d'abord les Pouvoirs Publics locaux ou de l'Etat qui intervinrent. Mais les marchés les plus importants faisant appel à du lait de plusieurs Etats, l'action fédérale s'imposait pour compléter les mesures prises par les Etats. La loi agricole de 1933 modifiée en 1935 donna au Gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer le marché des laits de consommation en édictant soit des arrêtés de marché (Federal Milk Marketing Order) ou en élaborant des accords de marché (Marketing Agreement).

A - LES ARRÊTÉS DE MARCHÉ

Avec les arrêtés les Pouvoirs Publics ne firent que restaurer les pratiques utilisées par les Coopératives en leur conférant un caractère obligatoire pour

toutes les usines du marché réglementé. Ils établirent également des prix taxés aux différents stades de commercialisation comme moyen de protéger le producteur et le consommateur. Plus tard les prix de détail ne furent plus fixés et à l'heure actuelle, exception faite de quelques marchés réglementés par l'Etat et non par le Gouvernement fédéral, les prix ne sont plus fixés qu'à la production.

L'originalité du système mérite qu'on s'y arrête, d'autant plus qu'on a généralement tendance à considérer le marché américain comme libéral. Or, les arrêtés de marché constituent un ensemble caractérisé par un dirigisme assez poussé.

### I)- LES ELEMENTS D'UN ARRETE DE MARCHE -

Un arrêté de marché est un règlement pris par le Ministre de l'Agriculture ou le Gouvernement de l'Etat, qui soumet le marché du lait de consommation d'un bassin déterminé à un ensemble de prescriptions.

Essentiellement il oblige les acheteurs à payer aux producteurs approvisionnant le bassin, un prix minimum établi pour chaque destination du lait. Le prix est fixé par le Ministre de l'Agriculture après une audience publique où est entendu toute personne intéressée, mais ne devient applicable que s'il est approuvé par les producteurs. Une péréquation est ensuite faite entre les prix obtenus pour chacune des destinations.

L'application d'un arrêté pose de nombreux problèmes. Il appartient à un administrateur spécialement nommé à cet effet par le Ministre de l'Agriculture de les résoudre et d'assurer l'application des différentes mesures prévues par l'arrêté. Pour les marchés importants, l'administrateur dispose d'un personnel spécialisé.

Les frais d'administration sont couverts par une taxe à la charge des usines. Ils sont généralement de l'ordre de 2 à 4 cts par 100 Lbs (I) de lait collecté (0,4 à 1% du prix du lait à la production).

Avant d'analyser les différents éléments d'un arrêté de marché :

- classification du lait suivant son utilisation,
- détermination du prix de chaque classe,
- péréquation de prix,
- procédure d'établissement d'un arrêté,

il importe de préciser la portée d'un tel arrêté.

Un arrêté ne s'applique qu'au lait de consommation (fluid milk). Encore convient-il de définir ce qu'il faut entendre par lait de consommation sur le marché américain. Le lait de consommation est du lait "approuvé" (approved milk), c'est-à-dire produit dans des exploitations soumises à l'inspection sanitaire et situées

---

(I) Lbs = livre anglaise = 453 gr.

I \$ = 100 cents (cts) = 350 francs français (F.F.)

dans un bassin d'approvisionnement dont les limites sont déterminées par l'arrêté. La définition du lait "approuvé" varie d'ailleurs d'un bassin à l'autre. Pour chaque marché le règlement local de santé fixe les produits qui doivent être fabriqués à partir de lait "approuvé" et c'est seulement au lait collecté en vue de la fabrication de ces produits que s'applique l'arrêté. Sur certains marchés seul le lait collecté en vue de la fabrication de lait en bouteilles doit être "approuvé", sur d'autres cette exigence s'étend aux boissons à base de lait, à la crème et à la crème glacée.

Les seules personnes soumises aux dispositions de l'arrêté sont les acheteurs de lait "approuvé". Leurs obligations résident essentiellement dans le paiement d'un prix minimum au producteur et la communication régulière à l'administration de l'utilisation du lait acheté.

Ils gardent par contre la liberté de prix à la vente et le libre choix de leurs fournisseurs et de leurs clients. Dans le domaine des prix, le système n'est interventionniste qu'au stade de la production, aux échelons ultérieurs il demeure concurrentiel (sauf sur certains marchés où les prix restent taxés à la revente).

## 2)- CLASSIFICATION DU LAIT SUIVANT SA DESTINATION -

Tout le lait "approuvé" produit dans un bassin ne peut être vendu sous forme de lait de consommation. L'approvisionnement régulier d'un marché nécessite d'avoir chaque jour une quantité de lait supérieure aux besoins pour faire face aux variations de la demande. De plus, les variations saisonnières de la production sont telles qu'on été l'ensemble des producteurs qui satisfaisaient aux besoins du marché pendant l'hiver, apportent sur le marché des quantités de lait dépassant de très loin la demande. L'excédent est transformé en produits laitiers: beurre, fromage, laits de conserve, etc... Sur un marché où les prix ne sont pas contrôlés aux stades de gros et de détail, la rentabilité des différentes utilisations du lait n'est pas la même pour l'usine. De plus, la répartition du lait collecté entre les différentes utilisations varie d'une usine à l'autre. Autant de raisons qui conduisaient à fixer un prix minimum pour chacune des utilisations du lait.

Un arrêté fixe pour chaque marché les différentes utilisations du lait de consommation, chaque utilisation constituant une "classe". Pour chaque classe il détermine le prix minimum (classified price plan).

Les classes varient d'un marché à l'autre. En général la classe I englobe les produits qui doivent obligatoirement être fabriqués à partir de lait "approuvé", c'est-à-dire le lait de consommation, la crème de consommation, les boissons lactées. Cette classe reçoit le prix le plus élevé, la production d'un lait "approuvé" entraînant des frais supérieurs.

Le lait de surplus, c'est-à-dire le lait qui est en excédent des besoins de la classe I, est transformé en produits laitiers divers : beurre, fromage, laits de conserve. Il constitue les autres classes dont le prix est plus bas et généralement fonction des cours obtenus sur le marché des produits de la classe.

3)- LA DETERMINATION DES PRIX MINIMA -a)- Prix de la classe I :

La loi agricole de 1937, qui a donné pouvoir au Ministre de l'Agriculture de prendre des arrêtés de marché, dispose que le prix minimum de la classe I, c'est-à-dire pratiquement du lait utilisé sous forme de lait de consommation, sera établi à un niveau qui assure au producteur de lait un pouvoir d'achat équivalent à celui de la période 1910-1914. Cette disposition n'a fait que reprendre le principe admis par la loi agricole de 1933 pour l'ensemble des produits agricoles. Toutefois il est possible que sur un marché déterminé l'application brutale de ce principe n'engendre des déséquilibres. Dans cet esprit, la loi agricole de 1937 tempère son application en prescrivant au Ministre de l'Agriculture de fixer un prix qui tiennent également compte :

- des conditions économiques affectant l'offre et la demande sur le marché considéré,
- de l'intérêt public,
- de la nécessité d'assurer l'approvisionnement normal du marché.

Pratiquement ces exigences sont souvent contradictoires et en fait il appartient au Ministre de l'Agriculture d'établir un compromis entre les différentes aspirations des parties intéressées au marché du lait de consommation: producteur, transformateur, commerçant, consommateur et d'une façon générale entre trois courants d'opinion.

Le premier, généralement adopté par les producteurs, voudrait voir le prix établi uniquement sur la base du coût de production. Séduisante au premier abord, une telle méthode de fixation de prix risque de donner naissance à des déséquilibres entre l'offre et la demande. Par exemple, le prix qui en résulte peut avoir une influence néfaste sur le niveau de la consommation. A l'inverse, il est possible qu'il entraîne un développement de la production incompatible avec les débouchés existants sur le marché. En outre, des difficultés surgissent quand il s'agit de déterminer le coût de production.

Le deuxième courant soutient que le marché du lait de consommation, en dépit de ses caractères particuliers, reste en liaison avec celui des laits de transformation, ne serait-ce que par l'existence des surplus sur les marchés de lait de consommation. Dans ces conditions, les prix du lait de consommation ne sauraient être fixés sur une base qui ne reflète pas les conditions du marché des laits de transformation.

A l'inverse, d'autres pensent que le lait de consommation dont la production est soumise à une autorisation délivrée par les services de santé constitue un marché isolé, relativement plus stable que celui des laits de transformation. L'établissement des prix peut être fait sans liaison avec le marché des autres produits laitiers, mais en tenant compte d'autres éléments que ceux relatifs au coût

de production et en particulier des conditions économiques qui prévalent sur le marché considéré.

Le prix est fixé par le Ministre de l'Agriculture selon une procédure que nous décrirons plus loin et qui comprend notamment une audience publique au cours de laquelle les intéressés exposent leur point de vue. Les conditions qui prévalent sur le marché ne sont pas immuables, leurs variations nécessitent des changements de prix fréquents. Les arrêtés ne fixent donc pas de prix en valeur absolue, mais des formules qui prévoient le mode de calcul du prix et lui permettent de s'ajuster automatiquement aux conditions du marché sans qu'il soit nécessaire de tenir une audience publique.

Pratiquement, le problème de l'établissement du prix minimum de la classe I revient à arrêter une formule dont les éléments tiennent compte des considérations énoncées plus haut. Les formules varient d'un marché à l'autre et ce sont surtout les conditions locales qui déterminent leur contenu. C'est ainsi que dans les régions où le marché du lait de transformation est prépondérant (Middle West) les formules sont basées sur les cours des produits de transformation. Dans les régions où le marché du lait de consommation absorbe la plus grande partie du lait (Nord-Est) la tendance, depuis 1948, est d'isoler les prix du lait de consommation en ayant des formules basées sur les conditions économiques du marché et le coût de production.

Les formules permettent de déterminer le prix minimum de base. A ce prix peuvent s'ajouter des primes pour tenir compte de la teneur en matière grasse, de la qualité, de l'éloignement du producteur (aux Etats-Unis les prix à la production s'entendent toujours rendu quai usine). Des correctifs interviennent également pour refléter l'incidence des variations saisonnières de la production. Quelques exemples sont significatifs des méthodes employées.

- Formules basées sur le lait de transformation.

Les prix obtenus par ces formules, bien qu'en relation étroite avec les prix du lait de transformation, leur sont cependant supérieurs. Une différence de prix est toujours maintenue en faveur du lait de consommation pour couvrir les frais supplémentaires engagés par le producteur de lait de consommation pour satisfaire aux règles assez sévères de l'inspection sanitaire des étables.

A CHICAGO par exemple, le prix du lait de classe I est obtenu en ajoutant un complément variable suivant les mois et la proportion de lait de classe I par rapport à l'ensemble des livraisons (complément qui varie de 0,5 à 0,9 \$), au prix le plus haut donné par les deux formules suivantes (prix aux 100 Lbs à 3,5% de matière grasse) :

1ère formule :

- Moyenne des prix payés par les 18 condenseuses les plus importantes du Wisconsin et du Michigan.

2ème formule :

- 65 (Prix de la lb de beurre grade A à CHICAGO X 6 + Prix de la lb de Cheddar à PLYMOUTH X 2,4).



- Formules basées sur les facteurs économiques.

L'instabilité relative du marché des laits de transformation amena les régions fortes consommatrices de lait à isoler leur marché. Le mouvement partit de BOSTON où un Comité de spécialistes du marché laitier étudia la possibilité de baser la détermination du prix du lait de classe I sur des facteurs économiques indépendants du marché des laits de transformation.

Le Comité recommanda d'établir des formules nouvelles (New Type Formula) qui comprendraient :

- a)- l'indice des prix de gros U.S.A.
- b)- l'indice des ventes dans les magasins de détail de l'Etat,
- c)- le pourcentage d'utilisation du lait en classe I,
- d)- les prix payés par les fermiers pour les aliments du bétail et pour les salaires agricoles,
- e)- les prix payés par les condenseriers.

Pour obtenir le prix minimum, les indices doivent être multipliés par le prix en vigueur pendant une période de base où les prix du lait de consommation étaient jugés satisfaisants, ou par la moyenne mobile des prix pratiqués les 60 mois précédents.

Les facteurs compris sous a), b), c), reflètent les conditions économiques générales et l'évolution de l'offre et de la demande sur le marché considéré. Sous d) on retrouve la notion de coût de production et sous e) une liaison avec le lait de transformation, liaison bien faible cependant, la condenserie n'absorbant qu'une faible partie du lait de transformation.

Le choix et la pondération entre les différents facteurs seront faits en fonction des considérations locales.

Les recommandations du Comité aboutirent à la mise en application de nouvelles formules sur le marché de BOSTON en 1948 et dans les principales villes du Nord-Est quelques années plus tard. A titre d'exemple, voici la formule qui a été retenue à BOSTON. Les années 1925-1929 ont été choisies comme période de référence en raison de la stabilité des prix. Leur moyenne donne le prix de référence.

Le prix minimum de la classe I est obtenu en multipliant le prix de référence par la moyenne pondérée de trois indices :

- Deux traduisant les conditions de la demande :
  - l'indice des prix de gros U.S.A. (pondération 1/3)
  - l'indice des ventes des grands magasins de l'Etat (pondération 1/3).
- Un traduisant les conditions de l'offre :

- l'indice des prix des aliments du bétail et des salaires agricoles dans la région de BOSTON (pondération 1/3).

Le prix minimum en vigueur n'est modifié que pour autant que le résultat du calcul fasse ressortir une différence de 22 cts/100 Lbs avec ce prix (4% environ du prix).

Pour mieux adapter le prix qui résulte du calcul précédent aux conditions de l'offre et de la demande du marché de BOSTON, deux éléments correcteurs sont prévus.

1<sup>o</sup>- Si l'offre est trop forte comparativement à la demande, le prix qui résulte du calcul est corrigé en baisse. Si elle est trop faible, le prix subit une correction en hausse. La correction est déterminée comme suit :

Si la proportion de lait de surplus pour les 12 derniers mois est inférieure à 33% du lait collecté dans le bassin, le prix est augmenté de 44 cts par 100 Lbs (environ 8% du prix). Si la proportion est supérieure à 41% le prix est diminué de 44 cts.

2<sup>o</sup>- Pour tenir compte des variations saisonnières de la production, le prix qui résulte du calcul est :

- augmenté de 44 cts pendant les mois d'Octobre, Novembre et Décembre,
- diminué de 44 cts pendant les mois de Mai, Juin, Juillet,
- inchangé pendant les autres mois.

L'adoption de formules permet de limiter les discussions entre les professionnels et les Pouvoirs Publics. Il serait vain cependant de croire qu'une formule puisse donner des résultats toujours adaptés au marché. La connaissance des facteurs du marché et leur relation avec les prix est insuffisante pour qu'on puisse résoudre le problème par une formule mathématique. Tout au plus peut-on traduire de façon très approximative la tendance générale du marché. D'ailleurs le prix idéal à établir sur un marché n'est-il pas un concept abstrait qui ne repose sur aucun critérium précis ?

#### b)- Prix des autres classes :

Pour les autres classes de lait, le prix minimum est établi en relation avec les prix obtenus sur le marché par les produits fabriqués à partir du lait de la classe.

#### 4)- LA PEREQUATION DE PRIX -

Chaque usine fait connaître, à la fin du mois, à l'administrateur, la quantité de lait qu'elle a collectée durant le mois et sa répartition entre les différentes classes. A partir de ces renseignements l'administrateur détermine le prix minimum à payer au producteur pour l'ensemble de ses livraisons. Sur certains marchés le prix minimum est déterminé par usine, sur d'autres il est fixé pour l'ensemble du marché.

Quand la péréquation est interne à l'usine (Individual Handler Pool) les prix payés à la production peuvent varier d'une usine à l'autre. L'Administrateur calcule le prix minimum que chaque usine doit payer en faisant une moyenne pondérée des prix des différentes classes en fonction de l'utilisation du lait dans l'usine considérée.

Par exemple si le lait collecté par l'usine a été utilisé à raison de 70% en classe I et 30% en classe 2, l'administrateur indique à l'usine que le prix minimum à payer à la production est de (les prix minima de chaque classe étant déterminés comme il a été dit plus haut) :

classe I : 70% au prix minimum de 5 dollars/100 lbs  
 classe 2 : 30% " " " de 3 dollars/100 lbs  
 Prix minimum au producteur:  $7 \times 5 + 3 \times 3 = 4,4$  dollars/100 lbs  
 ·IO

Si la péréquation est faite pour l'ensemble du marché (Market Wide Pool), l'administrateur établit à partir des renseignements fournis par chaque usine la répartition du lait collecté sur l'ensemble du bassin entre les différentes classes. La pondération est alors établie en fonction de cette répartition. Le prix minimum à payer au producteur est le même pour toutes les usines. Contrairement à ce qui se passait avec la péréquation interne où le prix minimum correspondait à la rentabilité de l'usine, dans ce dernier cas une différence existe, nécessitant une véritable péréquation de prix par l'intermédiaire de l'administrateur.

Si, sur l'ensemble du marché, la répartition entre la classe I et la classe 2 est de 7 à 3, une usine ayant une répartition 6-4 aura une rentabilité inférieure au prix minimum arrêté par l'administrateur (la proportion de son lait utilisé dans la classe à bas prix étant plus grande que celle de l'ensemble du marché) cette usine recevra la différence de l'administrateur. Dans le cas contraire (répartition 8-2 par exemple) elle lui versera la différence. Par définition le système est équilibré financièrement.

Le rôle de l'administrateur est donc variable suivant le système retenu :

- dans le premier cas il se borne à indiquer aux usines le prix qu'elles doivent payer,

- dans le deuxième cas il doit opérer des compensations entre les usines pour leur permettre de payer le prix minimum.

L'individual Handler Pool ne supprime pas la concurrence entre les entreprises. Dans ce système les usines ont intérêt à développer leurs ventes en classe I pour avoir un prix à la production plus élevé. Aussi le système est-il beaucoup moins employé que le Market Wide Pool. Il régit surtout les marchés peu importants où la concurrence est naturellement faible.

5)- CONDITIONS DE REALISATION -

Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour assurer le bon fonctionnement d'un arrêté. La loi a pris les mesures et les sanctions nécessaires pour qu'elles soient réalisées en toutes circonstances.

Pour le calcul des prix minima des différentes classes, des indices doivent être calculés, des prix enregistrés. Ce travail est fait par les Pouvoirs Publics avec le concours d'un réseau de correspondants généralement volontaires. C'est ainsi que sur certains marchés les formules de prix prennent en considération les prix payés par les condenseuses. Ces prix doivent être communiqués par les condenseurs à l'administration.

Pour le paiement du prix minimum au producteur, le contrôle est encore plus poussé. Toute usine située dans un marché réglementé par arrêté doit :

- avant le 10 de chaque mois faire connaître à l'administrateur du marché les quantités de lait collectées pendant le mois précédent et leur utilisation;

- avant le 25 de chaque mois communiquer les doubles des fiches de paye de chaque producteur à l'administrateur;

- tenir sa comptabilité à la disposition de l'administrateur.

L'administrateur a le pouvoir de contrôler les déclarations et la comptabilité de chaque usine, en faisant, si besoin est, des enquêtes auprès des fournisseurs et des clients de l'usine. Des sanctions sont prévues par la loi contre les usines qui violent les dispositions d'un arrêté.

Si l'administrateur découvre une violation des dispositions de l'arrêté, il adresse un avertissement à l'usine en lui enjoignant de respecter l'arrêté.

En cas de refus ou de récidive, l'administrateur poursuit par la voie judiciaire selon l'une des trois procédures suivantes :

1<sup>re</sup>- Action civile conduisant à un avertissement,

2<sup>de</sup>- Action civile aboutissant à la condamnation à une amende triple de la valeur des produits livrés en violation de l'arrêté.

3<sup>de</sup>- Action criminelle aboutissant à une condamnation de 50 à 500 dollars pour chaque violation de l'arrêté. Chaque jour où le contrevenant ne respecte pas l'arrêté peut être considéré comme une violation séparée.

Toutes ces mesures font que les prix minima sont rigoureusement respectés. Les sanctions sont d'ailleurs rares et en particulier le contrôle de l'activité de l'usine par l'administrateur ne soulève pas de difficultés. L'industriel américain communique volontiers tous les renseignements qui lui sont demandés par l'administration.

6)- LA PROCEDURE -

La procédure d'établissement ou de modification d'un arrêté mérite d'être retracée en raison de son originalité:

Un arrêté est généralement établi quand les producteurs, par l'intermédiaire de leurs associations, adressent une demande au Ministre de l'Agriculture. Dès réception de cette demande, le Ministre de l'Agriculture fait faire une enquête préliminaire sur les faits qui peuvent justifier la publication d'un arrêté.

Si le résultat de l'enquête est favorable en ce sens qu'un arrêté s'avère nécessaire pour que la politique de la loi agricole de 1937 soit réalisée, le Ministre de l'Agriculture convoque une audience publique. A cette audience, toutes les parties intéressées: producteur, transformateur, commerçant, consommateur donnent leur avis sur l'opportunité de l'établissement d'un arrêté et sur les dispositions qu'il doit contenir. Généralement il est demandé aux producteurs de présenter un projet d'arrêté.

Sur la base des résultats de l'enquête, des dépositions faites à l'audience publique, l'administrateur local de la P.M.A. (I) publie un projet d'arrêt et les commentaires de ses dispositions (Recommended Decision and Order). Cette publication a pour objet d'informer le plus grand nombre possible de personnes de la réglementation envisagée. A partir de cette publication, un délai de 20 jours est accordé à toute personne intéressée pour faire valoir auprès de l'administrateur ses objections.

Les suggestions dignes d'intérêt sont retenues, le projet d'arrêté modifié en conséquence pour donner naissance à un arrêté définitif pris par le Ministre de l'Agriculture.

Mais cet arrêté définitif n'entre pas pour autant en vigueur. Il doit au préalable être soumis à un référendum auprès des producteurs. Il ne devient exécutoire que s'il recueille les deux tiers des voix des producteurs vendant leur lait dans le bassin délimité par l'arrêté, lorsqu'il institue une péréquation de prix pour l'ensemble du marché. La proportion passe à 3/4 lorsqu'il prévoit une péréquation interne à chaque usine. La majorité nécessaire est plus importante dans ce dernier cas, car la péréquation interne aboutit à des prix à la production variables avec chaque usine, ce qui est souvent difficilement admis par les producteurs. Dans ce référendum les associations de producteurs sont habilitées à voter au nom de leurs membres.

La modification d'un arrêté peut être demandée par toute personne intéressée. La procédure d'examen d'une demande de modification est sensiblement la même que pour l'établissement. Elle reste donc relativement complexe. C'est en partie pour éviter d'y avoir recours que les prix minima sont ajustés automatiquement par l'application de formules définies à l'avance par les arrêtés. Des audiences publi-

---

(I) Production and Marketing Administration

quos se tiennent cependant périodiquement, une à deux fois par an, pour vérifier si l'application de la formule donne des résultats satisfaisants.

Un arrêté peut être annulé :

- Par le Ministre de l'Agriculture s'il estime que l'arrêté ne réalise pas la politique de la loi agricole de 1937.

- Quand 50% des producteurs ou ceux livrant plus de 50% du lait collecté dans le bassin estiment qu'il doit être annulé.

#### 7)- LES RESULTATS -

Les arrêtés ont contribué à donner une stabilité plus grande au marché du lait de consommation. En répartissant le lait en plusieurs classes de prix différents, ils empêchent le lait de transformation d'exercer une pression en baisse sur le prix du lait de consommation.

Au 1er Mai 1950, 37 marchés absorbant environ 40% de la production totale de lait de consommation étaient régis par des arrêtés. La plupart des grands centres sont compris dans ce système qui a contribué d'une manière très efficace au soutien des prix du lait de consommation. Au cours des 20 dernières années les prix du lait de consommation se sont maintenus à 50% au-dessus des prix du lait de transformation eux-mêmes soutenus par les moyens que nous décrirons ultérieurement. Les plus hauts prix ont été obtenus sur les marchés qui ont adopté des formules de prix non liées au lait de transformation. En 1949, par exemple, le prix moyen du lait de consommation à 3,5% de matière grasse aux 100 lbs a été de 5,82 dollars à BOSTON contre un prix moyen du lait de transformation de 3,14 dollars; à CHICAGO, marché très lié à celui des laits de transformation, le prix n'était que de 3,77 dollars.

#### B - LES ACCORDS DE MARCHÉ (Marketing Agreements)

Pour réglementer le marché, le Ministre de l'Agriculture peut user d'un autre moyen mis à sa disposition par la loi agricole de 1937: les accords de marché.

Un accord de marché contient pratiquement les mêmes dispositions qu'un arrêté, il diffère de ce dernier surtout par la forme. Un accord de marché est une convention passée entre les transformateurs et le Ministre de l'Agriculture définissant les règles à observer pour stabiliser le marché. En d'autres termes un accord de marché et un arrêté de marché sont identiques quant au fond, mais l'un est consenti par les intéressés, tandis que l'autre leur est imposé.

Un accord de marché pour être signé par le Ministre de l'Agriculture doit recueillir l'adhésion de 50% des transformateurs ou l'adhésion des transformateurs qui collectent plus de 50% du lait du bassin. Ces conditions sont très difficiles à remplir dans la pratique et les accords de marché sont très rares.

Simple convention, l'accord de marché ne lie que ceux qui le signent. Il peut rester des dissidents qui compromettent son efficacité. Aussi généralement doit-il être complété par un arrêté de marché reprenant intégralement les dispositions de l'accord mais qui s'applique à toutes les usines.

Les accords de marché et les arrêtés de marché s'appliquent presque uniquement au lait de consommation, bien que légalement ils puissent s'adresser à d'autres produits. C'est ainsi que de 1933 à 1947 le marché des laits évaporés, et de 1937 à 1941 celui de la poudre de lait écrémé ont été régularisés par ce système. Mais jusqu'ici la nécessité ne s'est pas faite sentir d'envisager leur application en dehors du lait de consommation.

Les marchés des autres produits disposent de divers moyens d'intervention mieux adaptés à leur structure et qui rentrent dans le cadre de l'action directe sur l'offre et la demande.

o  
o o  
o

#### IV - ACTION DIRECTE SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE

L'action directe sur l'offre et la demande revêt trois formes qui sont utilisées simultanément sur le marché des produits agricoles et en particulier sur celui des produits laitiers :

-L'intervention de la Commodity Credit Corporation (C.C.C.),

-L'accroissement de la demande par don aux oeuvres d'assistance et aux cantines scolaires,

-Le contrôle du commerce extérieur.

##### A - L'INTERVENTION DE LA C.C.C.

Les opérations réalisées par la C.C.C. constituent le pivot de toute l'organisation du marché laitier. Ce sont elles qui régularisent les cours des produits transformés et les prix du lait de consommation sur certains marchés.

D'une façon schématisée la C.C.C. achète des produits sur le marché quand la baisse des cours menace le prix à la production. Elle revend ces produits en période de hausse. Si les cours ne montrent pas de tendance à la hausse, elle les écoule sur des secteurs qui normalement ne viennent pas se manifester sur le marché laitier. Par ses achats et ses ventes la C.C.C. joue donc le rôle d'un régulateur dans le temps. C'est du moins ce que l'on pouvait soutenir jusqu'au début 1954. Depuis, comme nous le verrons, le rôle de la C.C.C. s'est quelque peu modifié.

I)- LA STRUCTURE DE LA C.C.C. ET LA PRODUCTION AND MARKETING ADMINISTRATION (P.M.A.) -

La mise en oeuvre du programme de soutien des prix est assurée par deux administrations fédérales : la C.C.C. et la Production And Marketing Administration.

a)- La C.C.C. -

Créée le 17 Octobre 1933, modifiée en 1948, la C.C.C. est un établissement public placé sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture. Son statut, modifié à plusieurs reprises, lui permet de :

- Soutenir les prix des produits agricoles,
- Procurer toutes facilités à la production et au marché de produits agricoles,
- Fournir les produits agricoles aux services gouvernementaux américains, aux gouvernements étrangers, aux organismes de secours et d'assistance et, d'une façon générale, pour satisfaire les besoins du consommateur,
- Acheter et écouler les excédents de produits agricoles,
- Favoriser le développement de la consommation,
- Favoriser les exportations.

La C.C.C., pour la réalisation de ces objectifs, peut avoir la propriété des installations nécessaires au stockage. Elle peut également, pour favoriser les exportations de produits agricoles, acquérir à l'étranger des matériaux stratégiques.

La C.C.C. est dirigée par un bureau directeur de six membres placé sous la présidence du Ministre de l'Agriculture. Les six membres sont nommés par le Président des U.S.A.

Le bureau directeur est assisté d'un bureau conseil de 5 membres choisis parmi les personnalités du monde agricole et des affaires. Trois membres au plus du bureau conseil peuvent appartenir au même parti politique.

Dans toutes ses opérations la C.C.C. doit, sauf dans ses rapports avec les services gouvernementaux, utiliser, dans toute la mesure du possible, les circuits commerciaux traditionnels.

Le capital de la C.C.C. est de 100 millions de dollars entièrement souscrit par l'Etat. Le montant de ses engagements est limité à 6,75 milliards de dollars (2,350 milliards F.F.) qu'elle se procure par emprunt au Trésor. Les pertes susceptibles de résulter des opérations entreprises par la C.C.C. sont prises en charge par le Trésor.



b)- La P.M.A. -

La C.C.C. est avant tout une institution de crédit, elle assure le financement du programme de soutien des prix, mais elle ne réalise pas par elle-même les opérations dont l'exécution est confiée à un service du Ministère de l'Agriculture la Production And Marketing Administration (P.M.A.) dont la compétence n'est d'ailleurs pas limitée à la seule collaboration avec la C.C.C., mais s'étend à l'ensemble de l'économie agricole et à la conservation de la fertilité des sols.

La P.M.A. est fortement décentralisée, elle apporte ainsi à la C.C.C. un vaste réseau d'information et d'exécution s'étendant sur l'ensemble du territoire.

À l'échelon central elle est dirigée par un comité de fonctionnaires. Dans chaque Etat elle possède un Comité d'Etat comprenant trois à cinq agriculteurs nommés par le Ministre de l'Agriculture. Dans chaque Conté et Communauté fonctionnent des Comités de Conté et de Communauté qui comprennent trois à cinq membres, élus par les agriculteurs pour un an.

2)- LA POLITIQUE DE LA C.C.C. A L'ACHAT - LES PRIX DE SOUTIEN -

De 1933 à 1941 la politique d'achat fut extrêmement souple. La C.C.C. intervenait sur le marché au moment jugé le plus opportun par les Pouvoirs Publics. Le prix d'intervention n'était pas fixé à l'avance, la C.C.C. achetait au cours du jour. Le financement était assuré par des fonds d'origine variée.

En 1941, pour stimuler la production, les prix d'intervention furent annoncés à l'avance et la C.C.C. s'engagea à acheter les produits laitiers qui ne trouveraient pas preneur sur le marché. Les prix d'intervention devinrent des véritables prix de soutien.

Comment sont déterminés ces prix de soutien ?

Les opérations de la C.C.C. ont essentiellement pour objet de permettre aux producteurs de toucher le prix de parité. Pour être sûre d'atteindre cet objectif, la C.C.C. devrait normalement pratiquer ses interventions au niveau du prix de parité. Il a cependant été admis que les prix de soutien seraient inférieurs au prix de parité. A première vue, en période d'équilibre ou de léger déséquilibre entre l'offre et la demande qui s'exprime au niveau du prix de parité, un prix de soutien inférieur au prix de parité doit permettre aux cours de s'établir au voisinage du prix de parité. Dans de telles conditions le prix de soutien renforce la position des vendeurs et, si la C.C.C. a à intervenir ce n'est qu'exceptionnellement, les cours s'établissant d'eux-mêmes au voisinage du prix de parité. Si le déséquilibre est trop grand, les cours auront par contre tendance à se rapprocher du prix d'intervention et à s'éloigner du prix de parité.

En fait il faut surtout voir dans cette attitude le moyen d'orienter la production et de l'adapter à la demande. Pour favoriser l'accroissement de la production, le prix de soutien sera voisin du prix de parité. Un prix de soutien nettement inférieur sera retenu si l'on veut décourager la production. La politi-

que suivie ces dernières années est particulièrement significative à cet égard.

En 1941 il importe de développer la production. Le Ministre de l'Agriculture est chargé par l'amendement STEAGALL de fixer jusqu'en 1948 les prix de soutien du lait à un niveau au moins égal à 90% de la parité. Après la guerre le développement de la production n'apparaît plus comme une nécessité. La loi ANDERSON de 1949 autorise le Ministre de l'Agriculture à fixer des prix de soutien entre 75 et 90% de la parité. Le pourcentage retenu reste cependant fixé à 90% de 1949 à 1954. Mais le déséquilibre naissant entre l'offre et la demande se traduit par l'accumulation de stocks importants. En 1954 le freinage de la production apparaît souhaitable et le niveau des prix de soutien est ramené à 75%.

Quand le pourcentage du prix de parité est fixé, les prix de soutien sont calculés à partir des prix de parité du début de la campagne.

Par exemple, si le prix de parité pour le lait est de 3,8 dollars par 100 lbs au mois de décembre 1949 et que le Ministre retienne le pourcentage de 80% pour la campagne janvier 50-décembre 51, le prix à la production qui servira de base à la détermination du prix de soutien sera de :  $3,8 \times 0,8 = 3,04$  dollars (prix appelé "prix équivalent de parité").

A partir de ce prix équivalent de parité, le Ministre détermine les prix de gros des produits qui feront l'objet du programme de soutien.

Seuls les produits stockables répondant à certaines normes de qualité peuvent être achetés par la C.C.C. Ces dernières années la C.C.C. a acheté du beurre, des fromages, de la poudre de lait écrémé. A titre indicatif pour la campagne 1954-1955 les prix sont les suivants :

Prix équivalent de parité (prix rendu usine) :

- lait de transformation à 3,5% de M.G. ; 3,14 dollars/100 lbs (25 FF/litre),
- matière grasse 56 cts/lb (435 FF/kilo).

Prix d'achat C.C.C. :

- beurre grade A Chicago 57,5 cts/lb (455 FF/kilo),
- beurre grade B Chicago 55,5 cts/lb (430 FF/kilo),
- fromage Cheddar grade A 32,25 cts/lb (250 FF/kilo),
- poudre de lait écrémé Spray 15 cts/lb (116 FF/kilo),
- poudre de lait écrémé Roller 13,25 cts/lb (103 FF/kilo).

Les prix de soutien sont basés sur des prix de parité calculés au commencement de la campagne. Les variations des prix de parité n'affectent pas les prix de soutien qui restent invariables pendant toute la durée de la campagne.

Les prix de soutien sont des prix nationaux. Ce ne sont pas des prix garantis à chaque producteur pris isolément. Quand les prix moyens nationaux sont au niveau des prix de soutien, des usines paient moins, d'autres plus. A tout moment il y a des différences sensibles dans les prix du lait à la production suivant la région. Ces différences proviennent de la qualité des produits, de la destination du lait, de la gestion de l'usine, du degré de concurrence.

Les prix de soutien sont les prix auxquels le Gouvernement achète le beurre, le fromage, la poudre de lait écrémé. Ce ne sont pas des prix de parité. Ce sont simplement des prix fixés par l'Administration pour obtenir une moyenne nationale du prix à la production pour le lait de transformation et la crème, au minimum égale au niveau du prix équivalent de parité du début de la campagne.

### 3)- LA POLITIQUE DE LA C.C.C. A LA VENTE -

Pour l'écoulement des stocks la C.C.C. est astreinte par la loi à respecter un certain nombre de règles générales qui ont toutes pour but d'éviter que le marché ne se trouve perturbé par son intervention. L'efficacité des opérations de soutien des prix dépend tout autant des modalités des opérations de mise sur le marché que de celles qui président aux achats.

La C.C.C., par sa politique de vente, doit veiller à ne pas décourager les transformateurs et les commerçants. En particulier elle doit passer par leur intermédiaire chaque fois que cela est possible, sauf lorsqu'il s'agit de transactions avec les services gouvernementaux.

Elle ne doit pas pratiquer des prix inférieurs au prix de soutien, majoré de 5% et des frais de transport normaux.

Ces règles générales ne s'appliquent toutefois pas à un certain nombre de ventes qui constituent l'exception sur un marché normal :

- ventes pour des usages nouveaux du produit considéré ou de ses dérivés,
- ventes comme semences ou aliments du bétail quand ces ventes ne sont pas contraires au programme de soutien des prix,
- ventes de produits ayant subi une détérioration notable ou pour lesquels il y a danger de perte ou de détérioration,
- ventes pour satisfaire des demandes contre des personnes qui ont commis des fraudes, des déclarations inexactes ou des actes préjudiciables sur le produit considéré,
- ventes pour l'exportation,
- ventes pour des utilisations secondaires.

L'application de ces principes peut conduire la C.C.C. à accumuler des stocks importants sans avoir la possibilité de les écouler dans un délai compatible avec leur durée de conservation. Pour prévenir la perte de denrées stockées, dans le cas où leur commercialisation s'avère impossible par les circuits normaux, la C.C.C. peut les livrer à tout service gouvernemental les utilisant pour le paiement de produits non fabriqués aux U.S.A. A défaut elle peut en faire don dans l'ordre de priorité suivant :

-pour le déjeuner national scolaire et aux organisations publiques de secours aux personnes nécessiteuses,

-aux organisations privées de secours aux personnes nécessiteuses des U.S.A.,

-aux organisations privées de secours aux personnes nécessiteuses habitant hors des U.S.A.

#### 4)- L'ACTIVITE DE LA C.C.C. -

Les achats de produits avant la guerre étaient faits au moment les plus critiques pour empêcher une baisse trop importante des cours. La notion de soutien des prix à un niveau fixé n'existait pas encore. Les achats, de 1933 à 1940, furent peu importants sauf en 1938. A cette époque la C.C.C. jouait essentiellement un rôle régulateur en courte période. Les produits retirés du marché en période de baisse de prix étaient remis dans les circuits commerciaux en période de hausse. Le déclenchement des hostilités permit l'écoulement des stocks accumulés en 1938 et durant toute la guerre le problème de soutien des prix ne se posa pratiquement pas. L'activité de la C.C.C. redevint importante à partir de 1949, de nouveau elle joua son rôle régulateur en courte période (graphique E 3). Les produits achetés en 1949 et 1950 purent être remis sur le marché soit en cours de campagne, soit en 1951-1952 pendant lesquelles la production fut moins abondante. Mais cette remise sur le marché ne put se faire par le canal du circuit commercial, c'est-à-dire pratiquement sans perte, que pour une partie seulement des stocks. La plus grosse partie des produits achetés dut être écoulée (graphique E 4) :

-avec une perte de l'ordre de 30% à l'exportation,

-avec une perte totale soit à la charge de la C.C.C., soit à celle des services gouvernementaux qui lui achetaient les produits, pour faire des donations au déjeuner scolaire et aux œuvres d'assistance tant aux Etats-Unis qu'à l'étranger.

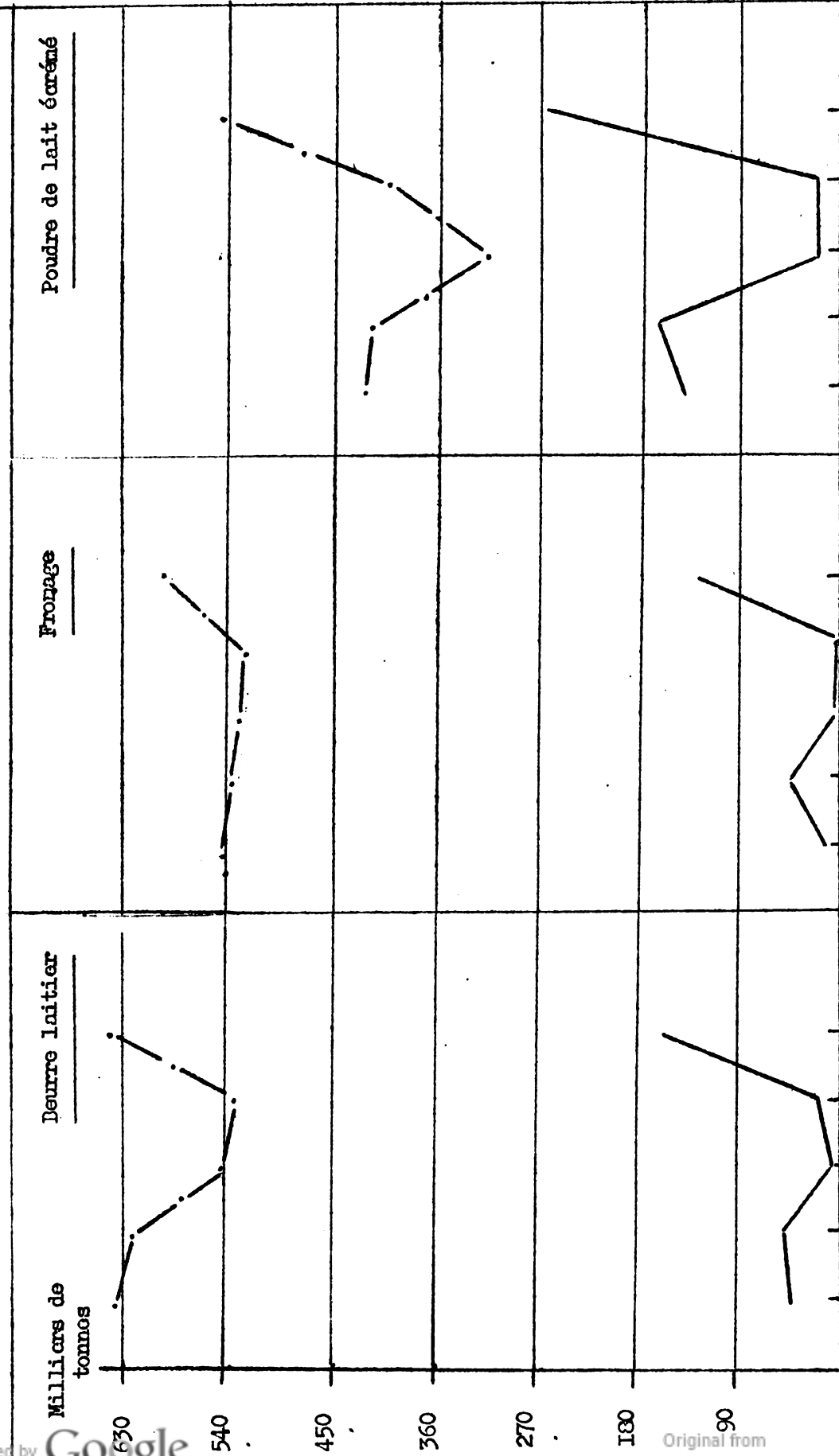
Pour la période 1er Janvier 1949 au 31 Décembre 1952, la C.C.C. a pratiquement écoulé la totalité des produits qu'elle avait achetés, mais elle n'a récupéré que la moitié des sommes dépensées :

-valeur des produits achetés	287 millions dollars
-recettes à la vente	146 millions dollars

Tout s'est passé comme si la C.C.C. avait donné la moitié de ses stocks (graphique E 4).

(Graphique E-3)

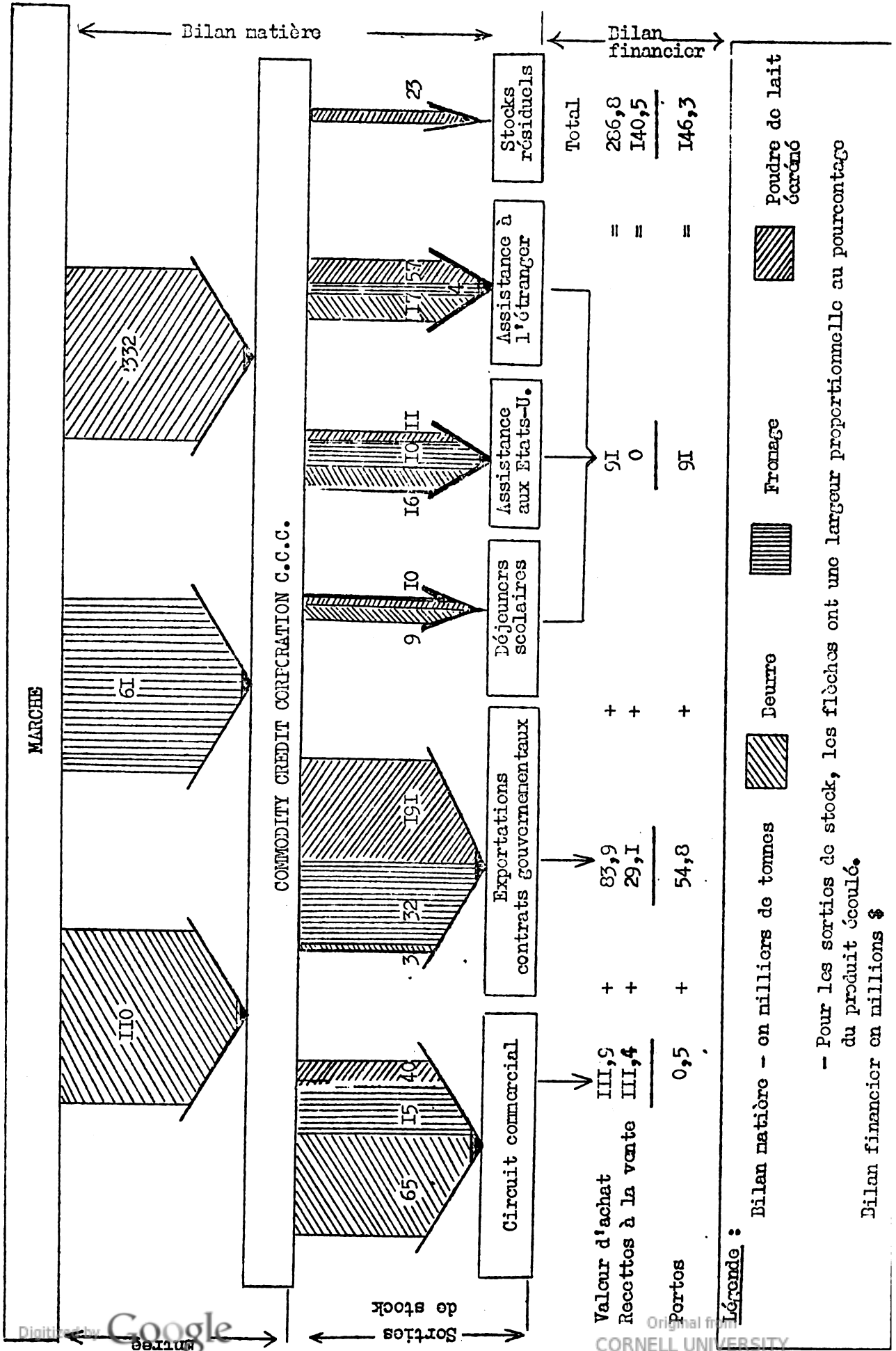
IMPORTANCE DES ACHATS DE LA C.C.C.



1949 - 50 - 51 - 52 - 53 - — .1949 - 50 - 51 - 52 - 53 . — .1949 - 50 - 51 - 52 - 53 . —

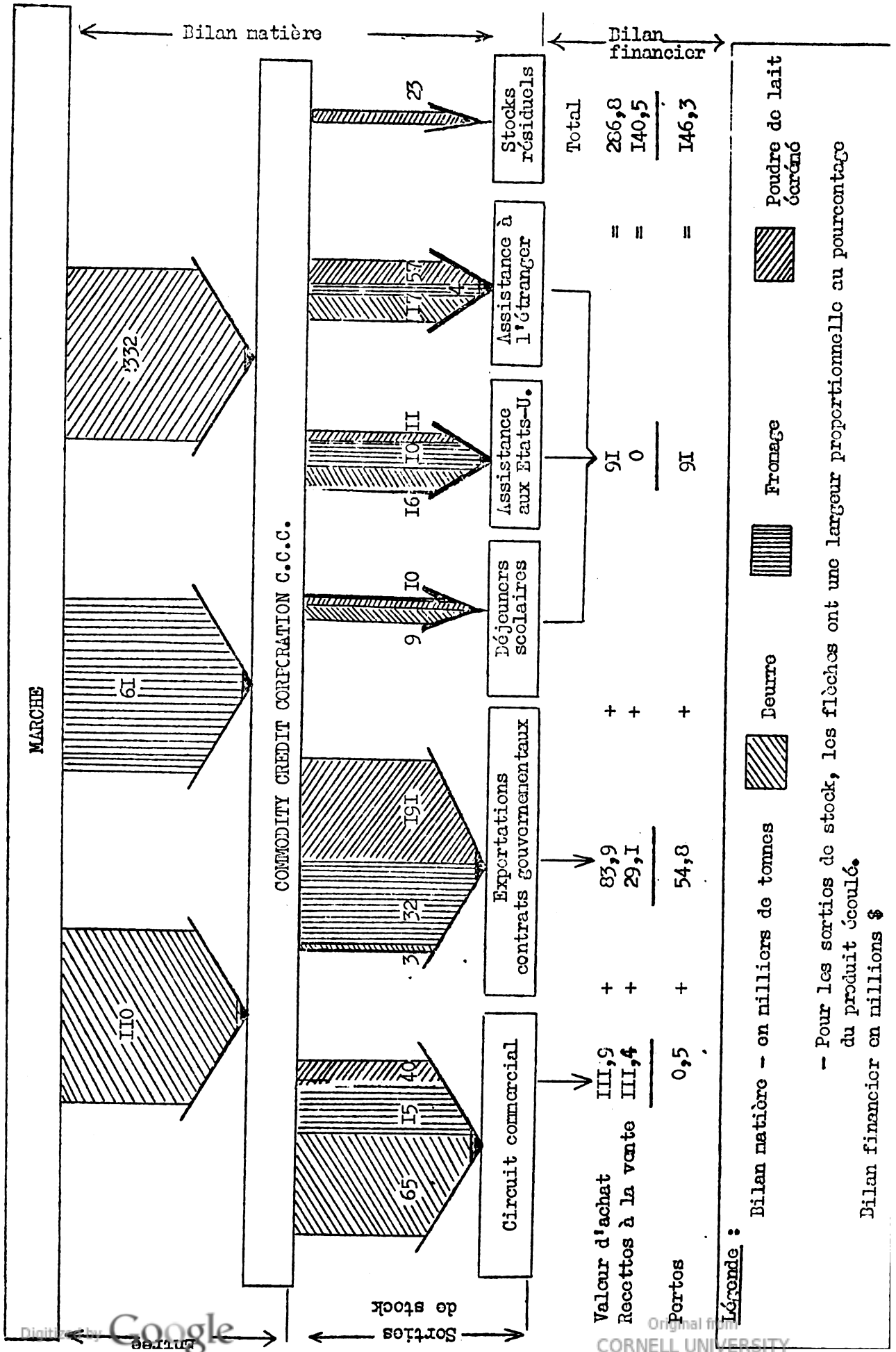
OPERATIONS DE LA C.C.C. DU 1er JANVIER 1949 au 31 DECEMBRE 1951

Graphique E-4



OPERATIONS DE LA C.C.C. DU 1er JANVIER 1949 au 31 DECEMBRE 1951

Graphique F-4



En 1952 les achats furent négligeables, ils reprirent à la fin de l'année et se développèrent en 1953 et 1954 à une cadence accélérée.

En 1953 (graphique E 3) 25% de la production de beurre et de fromage, 50% de la production de poudre de lait écrémé furent achetés par la C.C.C.

L'écoulement des produits ainsi achetés se fit beaucoup plus lentement conduisant à des stocks importants.

La C.C.C. tend à perdre son rôle régulateur d'autant plus que la presque totalité des produits fait l'objet de donations ou est achetée par d'autres services gouvernementaux. Les ventes proprement dites sont faibles sur le marché interne et les exportations se font à perte. L'examen de la situation de la C.C.C. pour la période 1er Avril 1952-2 Juin 1954 montre les changements qui sont intervenus par rapport à 1949-1952:

Opérations réalisées par la C.C.C.  
du 1er Avril 1952 au 2 Juin 1954 (milliers de tonnes)

	<u>Beurre</u>	<u>Fromage</u>	<u>Poudre de lait écrémé</u>
<u>Achats</u>	286	255	455
<u>Liquidation</u>			
1 <sup>o</sup> - Ventes sur le marché interne	4,7	48,5	131
2 <sup>o</sup> - Exportations à prix réduit		0,2	93
3 <sup>o</sup> - Transferts à services gouvernementaux :			
- section 32	43,5	13,2	9,6
- année	10,5		3,1
4 <sup>o</sup> - Donations	27,2	14	105
5 <sup>o</sup> - Transformé en huile de beurre	<u>2,3</u>	<u>          </u>	<u>          </u>
Total liquidé	88,2	75,9	341,7
En stock	197,8	179,1	113,3

En première approximation, on peut dire qu'à la fin de l'année 1953 la C.C.C. écoulait ses marchandises principalement sous forme de dons, alors que de 1949 à 1951 la moitié des marchandises était vendue à son prix de revient.

5)- LA SITUATION EN 1954 -

La réduction du niveau de soutien des prix à 75%, entraîna un ralentissement des achats en 1954 comparativement à 1953. Les stocks restent cependant importants et les Pouvoirs Publics recherchent en 1954 une solution à ce difficile problème en modifiant la politique traditionnellement suivie par la C.C.C.



1<sup>a</sup>)— Jusqu'ici la C.C.C. n'avait pas cédé de produits laitiers à des personnes privées à un prix inférieur au prix de soutien. Les exportations réalisées à perte au cours de ces dernières années avaient été faites dans le cadre de contrats gouvernementaux. Pour la première fois en 1954 des ventes ont été réalisées en-dessous du prix de soutien.

a) Du 1er Mai au 30 Août 1954 la C.C.C. offrait aux fabricants d'aliments du bétail de la poudre de lait écrémé au prix de 3,5 cts/lb, alors que le prix de soutien de la poudre était de 13,25 cts. 250.000 tonnes ont été ainsi écoulées. Il s'agit là d'un débouché nouveau pour la poudre de lait écrémé, les fabricants d'aliments du bétail n'achetaient que de faibles quantités de poudre quand elle était au prix normal.

Cette mesure a engendré certaines réactions qui tout en étant secondaires n'en sont pas moins significatives de la prudence avec laquelle les Pouvoirs Publics doivent doser leur intervention.

L'apparition sur le marché des aliments du bétail de poudre de lait écrémé a fait regrosser très sérieusement l'utilisation d'autres produits dérivés du lait, incorporés normalement dans les aliments telles les poudres de sérum et de babeurre. En apportant une solution partielle au problème de la poudre de lait écrémé, on a fait apparaître des difficultés dans un secteur primitivement équilibré, difficultés qui ont amené le Gouvernement à soutenir les prix des poudres de sérum et de babeurre par la procédure des prêts.

Cette procédure, couramment utilisée pour de nombreux produits agricoles, les céréales notamment, n'avait pas jusqu'ici connu d'application dans le domaine laitier. Elle permet à un fabricant de stocker la poudre sous contrôle de la P.M.A. et de recevoir un prêt égal à la valeur de la marchandise stockée, estimée sur la base du prix de soutien fixé pour la poudre. La durée du prêt peut varier entre 4 et 14 mois, son taux est de 3,5%. Il n'existe pas de plafond pour le montant des prêts susceptibles d'être consentis à une même entreprise. Si l'emprunteur n'est pas parvenu, avant l'échéance du prêt, à trouver acquéreur de la poudre stockée à un prix supérieur au prix de soutien, il peut se libérer de sa dette en livrant à la C.C.C. la marchandise warrantée. Dans ce cas les intérêts dus sur le prêt sont annulés. Ce système donne une garantie effective aux fabricants de poudre de sérum et de babeurre, l'emprunteur ayant tout à gagner et rien à perdre. Il permet à la C.C.C. d'éviter de prendre immédiatement la responsabilité du stock et de laisser le soin à l'initiative privée de rechercher des débouchés dans le cadre des circuits commerciaux traditionnels tout en assurant le soutien des prix.

b) Pour la première fois la C.C.C. a subventionné les exportations en dehors des contrats gouvernementaux. Elle a offert en 1954 du beurre à ses exportateurs au prix mondial de 41 cts/lb (315 FF/kilo), alors que le prix de soutien du beurre était de 57,5 cts. Jusqu'ici les Etats-Unis qui avaient engagé la lutte contre le dumping dans le commerce international s'étaient refusés à recourir à ce système. Sous la pression des événements, ils ont été amenés à réviser "discrètement" leur position.

Des débouchés nouveaux ont été obtenus à l'exportation sur les pays où l'approvisionnement en lait frais est déficitaire, principalement en Asie. À partir des stocks de la C.C.C., du beurre et de la poudre de lait écrémé ont été exportés pour servir à la reconstitution de lait en nature dans les pays importateurs.

2<sup>a</sup>)— En dépit de ces innovations les stocks restent importants et de nombreuses solutions sont à l'étude pour permettre l'écoulement des stocks sur le marché interne. Jusqu'ici aucune n'a encore été mise en application, tous les systèmes envisagés présentant des inconvénients. Sans rentrer dans le détail des nombreux projets élaborés à ce sujet, mentionnons simplement trois propositions qui sont faites couramment. Les autres projets ne sont d'ailleurs que des variantes de ces propositions :

a) —La vente au rabais (bargain sale plan) ou plan dit de "deux pour un". Le Gouvernement, à chaque acheteur d'une livre de beurre au prix normal, donne une livre gratuite ou à bas prix. Le consommateur qui finance le programme de soutien récupèrerait ainsi une partie de l'impôt qu'il verse. Mais le programme est d'une application pratique difficile et la consommation de beurre à prix normal risque de diminuer très sérieusement, ce qui ne résoud pas le problème.

b) —La subvention (purchase an sale subsidy program). Le Gouvernement écoule ses stocks à 10 cts/lb en-dessous du prix de soutien. Les cours pratiqués sur le marché diminueront de 10 cts, diminution qui augmentera la consommation. Le Gouvernement versera les 10 cts au producteur sous forme de subvention. Les producteurs combattent le système, craignant que le consommateur perde la notion du juste prix du beurre et que le jour où la subvention sera supprimée ils ne puissent obtenir du consommateur le retour à l'ancien prix.

c) —Le plan dit "d'huile de beurre" (butteroil plan). A l'heure actuelle le Gouvernement achète des beurres de bonne qualité, laissant sur le marché, donc au consommateur, une grande quantité de beurre de second choix. Le "butteroil plan" procéderait à l'inverse. Les beurres de bonne qualité seraient laissés sur le marché, la C.C.C. n'achetant que des beurres de second choix. Ces beurres seraient transformés en huile qui serait vendue à des prix compétitifs avec les huiles végétales.

Dans l'immédiat, la C.C.C. se verra vraisemblablement contrainte de recourir à l'un de ces systèmes, à moins que les exportations ne prennent une importance accrue ou que la situation se renverse. Le 1er Octobre 1954 la C.C.C. a décidé de faire un premier essai en transformant 3.500 tonnes de beurre en "huile de beurre". Sous cette nouvelle forme le beurre pourra être donné à des oeuvres d'assistance dans les pays chauds.

De toute façon la situation actuelle a fait reconsidérer dans de nombreux milieux le problème du soutien des prix, particulièrement dans le domaine des produits laitiers. Comme nous le verrons plus loin, le débat est rouvert sur la politique laitière qu'il convient d'adopter en face des difficultés actuelles.

## B - L'ACCROISSEMENT DE LA DEMANDE

La C.C.C. pour l'écoulement de ses stocks s'adresse souvent à une catégorie de consommateurs qui dans les conditions normales ne se manifeste pas sur le marché (institutions d'assistance, services publics, etc.). Elle contribue ainsi par ses fonds propres à l'élargissement de la demande.

Quand la production est importante, sa seule action peut s'avérer insuffisante. Elle est alors complétée par deux séries de mesures tendant à l'accroissement de la demande interne :

- soit en aidant financièrement la C.C.C. à écouler ses stocks,
- soit en permettant à de nouvelles catégories de consommateurs de se présenter directement sur le marché.

Action préventive particulièrement intéressante qui permet d'éviter dans une certaine mesure la constitution de stocks par la C.C.C. et qui peut jouer pour des produits non stockables comme le lait de consommation.

Ces mesures sont celles prévues par la section 32 de la loi 320 de 1935 et la loi de 1946 instituant le déjeuner scolaire national.

### 1<sup>o</sup> - La section 32 -

La section 32 de la loi de 1935 met à la disposition du Ministre de l'Agriculture 30% du produit brut des droits de douane pour encourager le développement de la consommation des produits agricoles, en leur faisant prendre par l'octroi de primes une destination autre que celle des circuits commerciaux habituels (institutions, écoles) ou en augmentant leur consommation dans les couches de la population à faible revenu.

Les produits nécessaires à ces distributions sont soit achetés à la C.C.C. au prix de revient de cet organisme, soit directement aux entreprises de transformation au prix du marché.

La section 32 n'intervient pas seulement sur le marché interne, elle sert comme nous le verrons à financer en partie le programme d'exportation de produits agricoles.

### 2<sup>o</sup> - Le programme national de déjeuners scolaires -

En votant en 1946 la loi sur le déjeuner national scolaire (National School Lunch), le Congrès poursuivait un double objectif :

- sauvegarder la santé et le bien-être des enfants,
- encourager la consommation de produits alimentaires.

En vertu de cette loi, le Gouvernement fédéral assiste les Etats pour leur faciliter la création, l'entretien ou l'extension de déjeuners scolaires.

Pour bénéficier de l'aide fédérale, chaque Etat doit signer un accord avec le Ministère fédéral de l'Agriculture, définissant les conditions de cette aide. D'une façon générale les déjeuners ne doivent pas être une source de profits. Ils doivent être gratuits ou à prix réduits pour les enfants qui ne peuvent payer le prix de revient du déjeuner.

L'assistance du Gouvernement fédéral se manifeste par l'octroi de subventions dont l'importance est fonction de la participation de l'Etat.

En 1950 pour un dollar fédéral, l'Etat devait fournir	1	dollar
De 1951 à 1955	"	"
Après 1955	"	"

Le Ministère de l'Agriculture peut accorder son aide en nature, en fournissant lui-même aux Etats les produits nécessaires aux déjeuners. Lorsque l'aide a lieu en espèces, chaque école doit autant que possible utiliser pour la préparation de ses déjeuners les produits que le Ministère de l'Agriculture déclare être en abondance, soit au stade national, soit dans la région de l'école. A cet effet, chaque mois, les écoles reçoivent une liste des aliments dont la production est considérée comme abondante. Les écoles, dans leurs achats, ne doivent cependant pas arrêter leur choix uniquement en fonction de la situation du marché des produits alimentaires, elles ont en premier lieu à prendre en considération les règles nutritionnelles du ministère de la Santé.

Quand les produits ne sont pas fournis par le Ministère de l'Agriculture, les achats se font par adjudication.

Environ 40 millions d'enfants répartis dans 57.000 écoles bénéficient du programme pour lequel le Gouvernement accorde annuellement 83,4 millions de dollars (29 milliards FF). La lourdeur du marché a conduit le Gouvernement à augmenter en 1954 cette dotation par l'octroi d'une dotation supplémentaire de 50 millions de dollars (18 milliards FF) spécialement réservée à la distribution de lait liquide dans les écoles.

Le lait de consommation devient ainsi le principal bénéficiaire du programme de déjeuners scolaires, ce qui présente le double avantage de distribuer l'aliment le plus intéressant au point de vue de la santé publique et de diminuer d'autant la fabrication de produits transformés qui iraient grossir les stocks de la C.C.C.

Les achats d'autres produits laitiers, à ce titre, sont loin d'être négligeables. En 1952-1953 le déjeuner national scolaire a utilisé 7.000 tonnes de beurre et 5.000 tonnes de lait en poudre.

#### C - LE CONTROLE DU COMMERCE EXTERIEUR

Le marché laitier des Etats-Unis est peu lié au marché international. Les

exportations par les circuits normaux (à l'exclusion des dons) et les importations sont inférieures à 2% de la production totale.

#### - LES IMPORTATIONS

Le contrôle des importations a été considéré par les Etats-Unis comme un élément indispensable de leur politique agricole non seulement parce qu'il permet d'agir sur l'offre, mais parce que son absence serait incompatible avec le programme de soutien des prix. Les prix étrangers sont inférieurs aux prix américains d'environ 30%.

La liberté d'importation amènerait sur le marché des produits à bas prix qui, par leur présence, entraîneraient à la baisse l'ensemble des produits laitiers, obligeant la C.C.C. à opérer des achats importants.

La section 22 de l'Agricultural Adjustment Act autorise le Président des U.S.A. à imposer des restrictions ou des droits de douane sur les importations sous réserve que ces restrictions ne réduisent pas le volume des importations de plus de 50% et que les droits ne dépassent pas 50% ad valorem. En vertu de cette loi, des quotas sont fixés chaque année, quotas qui sont extrêmement bas.

Quota pour l'année commençant le 1er Juillet 1954 :

	<u>Tonnes</u>
Beurre	320
Poudre de lait entier	320
Crème séchée	0,25
Poudre de lait écrémé	820
Fronages	9.400

Les importations de fromage sont les plus importantes, elles se font surtout sous forme de variétés non fabriquées aux Etats-Unis, variétés demandées par la population immigrante.

#### - L'EXPORTATION

La C.C.C. contribue sur ses fonds propres au placement de ses stocks à l'étranger soit sous forme de dons aux oeuvres d'assistance, aux gouvernements étrangers, soit par l'octroi de primes aux exportations. Financièrement elle est cependant limitée pour agir dans ce sens. Plusieurs sources de financement sont prévues par la législation pour compléter son action et contribuer au dégagement du marché interne.

Ces sources ont varié à de nombreuses reprises. C'est ainsi que des primes ou des dons pour l'exportation de produits laitiers ont été financés dans le cadre de l'U.N.R.A.A., de l'European Recovery Program, de l'Economic Cooperation Administration (E.C.A.), de la Mutual Security Administration (M.S.A.). Plus récemment en application de la loi sur le développement du commerce agricole et de l'as-

sistance, le Ministre de l'Agriculture dispose à partir de Septembre 1954, pour une durée de trois ans, de 700 millions de dollars (245 milliards FF) pour favoriser le placement de surplus agricoles à l'étranger par l'octroi de subventions et de 300 millions de dollars pour des dons à l'étranger (105 milliards FF).

Toutefois, depuis de nombreuses années, la Section 32 de la loi 320 de 1935, modifiée en 1949, permet au Ministère de l'Agriculture d'élargir les débouchés des produits agricoles périssables, à l'exportation, en leur accordant des subventions qui ne peuvent pas dépasser 50% du prix de vente. Ces subventions sont financées à partir d'un prélèvement effectué sur les droits de douane.

L'inbrication des différents éléments de l'action directe sur l'offre et la demande est très poussée. Cette conjugaison des efforts, d'ordre essentiellement financier, avait permis jusqu'ici de maintenir l'équilibre du marché. En 1953-54 cet équilibre est très précaire à la suite semble-t-il d'une diminution de la demande. Le problème de l'action indirecte sur la demande revêt dans ces conditions toute son importance.

o  
o o  
o

## V - ACTION INDIRECTE SUR LA DEMANDE

Par action indirecte nous entendons toute action qui ne se traduit pas immédiatement par une augmentation de la demande, et en particulier celle :

- tend à modifier le comportement du consommateur : propagande pour le développement de la consommation des produits laitiers,
- limite la concurrence des produits susceptibles de se substituer aux produits laitiers : problème de la margarine.

### A - LA PROPAGANDE

La consommation de lait et de produits laitiers est moyenne aux Etats-Unis. En 1953 les Etats-Unis se classaient dans le monde au :

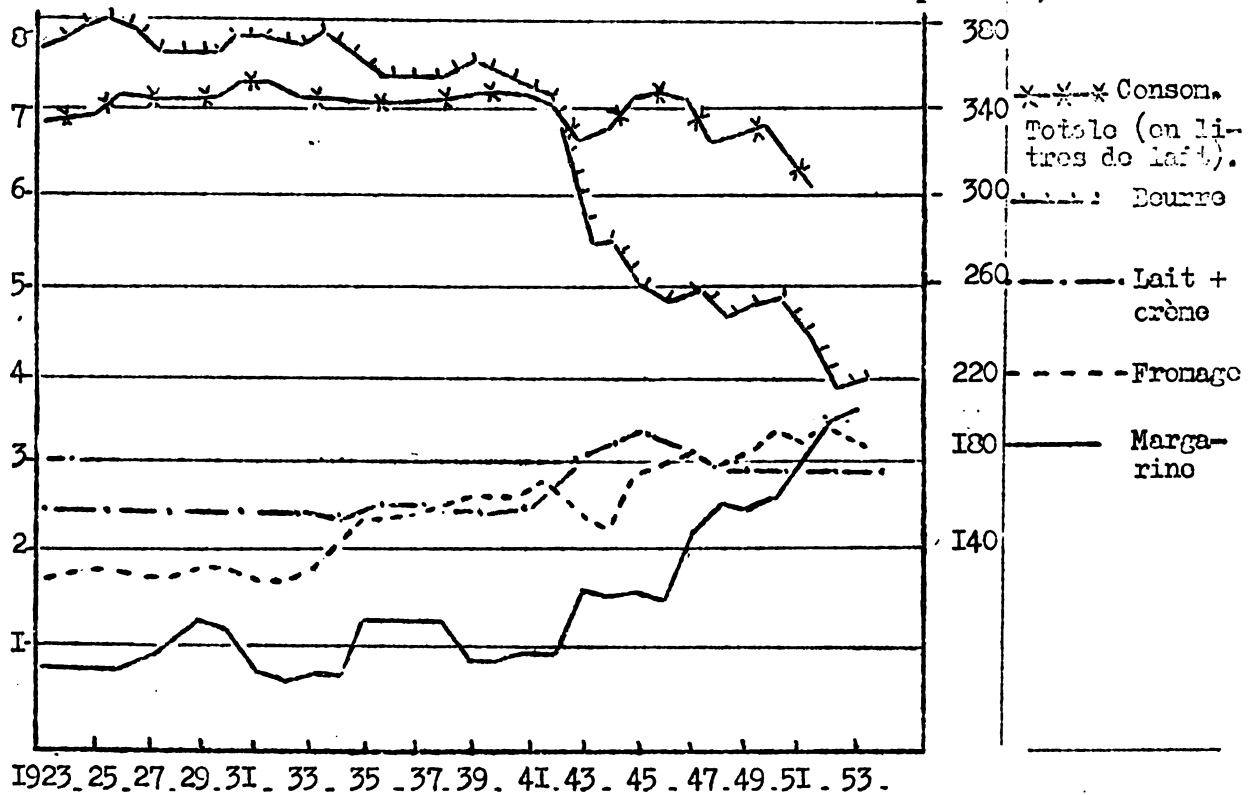
- 8ème rang pour le lait de consommation et la crème avec 170 litres/tête/an,
- 11ème rang pour le fromage avec 3,2 kg/tête/an,
- 13ème rang pour le beurre avec 3,9 kg/tête/an.

Le graphique E-5 illustre les tendances de la consommation. La consommation totale de lait et de produits laitiers diminue surtout par suite de la forte baisse de consommation enregistrée sur le beurre, consécutive elle-même à une concurrence accrue de la margarine.

Kg par tête  
par an

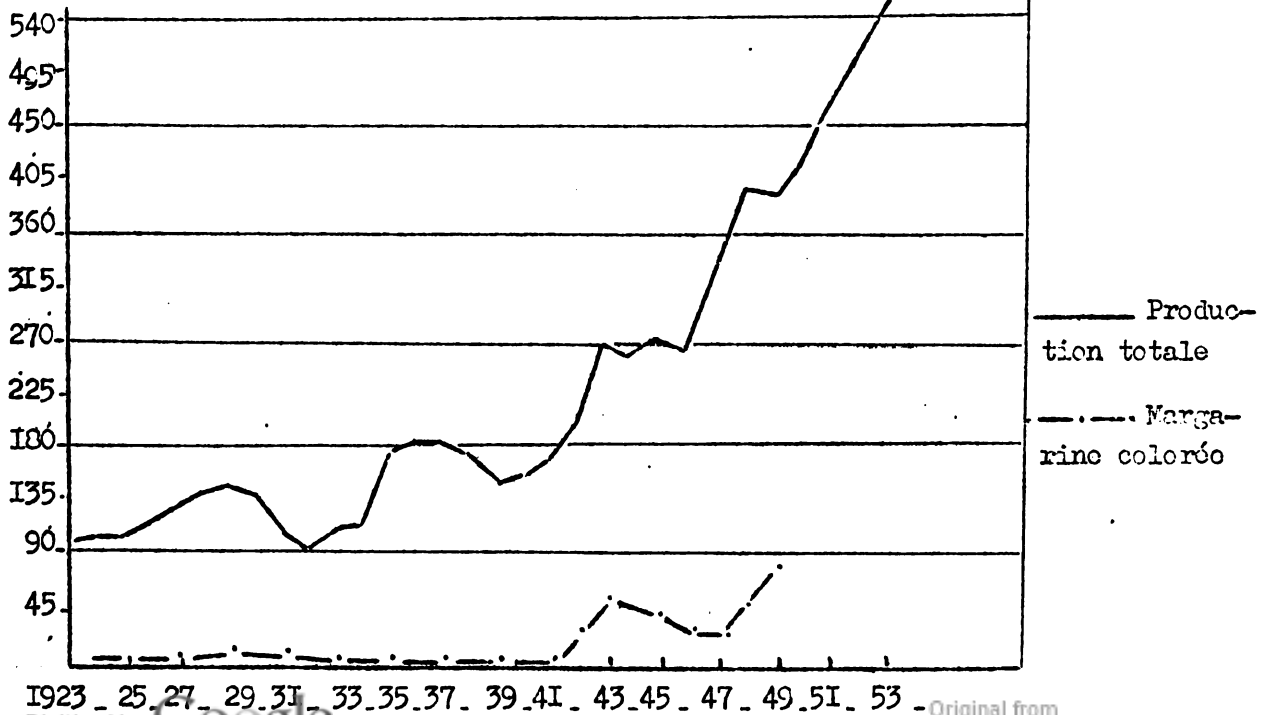
CONSUMMATION (Graphique E-5)

Litres  
cons. totale  
par tête/an



Milliers  
de Tonnes

PRODUCTION DE MARGARINE (Graphique E-6)



1923 25 27 29 31 33 35 37 39 41 43 45 47 49 51 53

L'accent est mis dans laplupart des projets de redressement de la situation du marché en 1954 sur la nécessité, en face de cette baisse de la consommation, d'intensifier la propagande auprès du consommateur.

Dans le pays de la publicité, beaucoup a déjà été fait en ce domaine, mais le consommateur y est tellement sollicité que seule une campagne intense peut donner de bons résultats. De plus en plus les entreprises à titre individuel et différentes associations déploient leur activité sur une échelle beaucoup plus vaste que par le passé.

En dehors de la publicité faite par chaque maison pour sa marque, les fabricants se sont groupés par produit au sein d'associations qui ont inscrit parmi leurs buts, la réalisation de campagnes de propagande. Une mention toute particulière doit être faite d'une association interprofessionnelle dont le rôle est important en la matière: le Conseil National du Lait (National Dairy Council).

Créé en 1915, le National Dairy Council a pour but de faire connaître l'importance alimentaire des produits laitiers. C'est une organisation de recherche et d'éducation.

Sa fonction majeure est de faire des recherches scientifiques dans l'hygiène alimentaire et notamment d'étudier la valeur alimentaire des produits laitiers. Son travail consiste également, à partir des résultats de ses recherches effectuées sur les bases scientifiques les plus sérieuses, de promouvoir l'usage plus courant des produits laitiers. Le consommateur américain est en effet beaucoup plus sensible aux arguments fondés sur la valeur alimentaire des produits que sur leurs qualités gustatives.

Le Conseil travaille en liaison étroite avec les services gouvernementaux, les associations médicales, les milieux scolaires et universitaires, les clubs de jeunesse, la croix rouge, la presse, qui constituent pour lui de précieux "agents de propagande" auprès des consommateurs, auxquels il fournit le matériel nécessaire.

Le Conseil comprend un bureau central à CHICAGO et des services locaux dans les 60 villes les plus importantes des Etats-Unis, plus spécialement chargés de l'exécution d'un programme de propagande local.

Le budget est supérieur à 2 millions de dollars ( 700 millions FF. ) par an, il est financé par les producteurs, les transformateurs, les commerçants, les fabricants de matériel de laiterie. Il représente donc toutes les activités de l'industrie laitière.

#### B - LA MARGARINE

Dès 1886, la production laitière obtient que des mesures soient prises pour la protéger contre un produit qui allait devenir un dangereux concurrent du beurre. D'abord sévère, la législation sur la margarine connut après 1946 un assouplissement.



I<sup>e</sup>- De 1886 à 1946 :

a)- Législation fédérale -

La première réglementation a été prise par la loi du 2 Août 1886. A cette époque le Congrès avait deux possibilités : interdire la fabrication ou freiner son extension par l'imposition. La première solution était à priori de portée limitée. Une interdiction ne s'appliquerait qu'au commerce entre les Etats et permettrait tout de même la fabrication à l'intérieur des différents Etats, à moins que chaque Etat ne la prohibe individuellement. La solution de l'imposition fut donc retenue.

Le taux modéré de la taxe: 2 cts/lb, joint à la pratique de plus en plus courante de présenter un produit imitant le beurre par l'introduction d'un colorant jaune, affaiblissait la protection indirecte accordée au beurre. En 1902, une loi du 2 Mai renforça les dispositions prises en 1886 en frappant d'une taxe symbolique de 1/4 de cts/lb la margarine non colorée, mais en frappant lourdement la margarine colorée avec une taxe de 10 cts/lb.

Mais peu à peu cette nouvelle législation avait tendance à être tournée. Les fabricants employaient pour la fabrication, de l'huile de palme qui donne à la margarine une teinte naturellement jaune. S'agissait-il en l'occurrence d'une coloration astringant la margarine à la taxe de 10 cts ? La jurisprudence et la loi ensuite en 1934 répondirent par l'affirmative.

Par cette différence de traitement entre la margarine colorée et non colorée, la législation s'efforçait essentiellement de limiter la fabrication d'un produit qui se présente extérieurement sous les mêmes aspects que le beurre, mais elle ne prenait pas position contre un produit qui tout en ayant les mêmes usages n'avait pas une présentation susceptible de le faire confondre avec du beurre.

La taxe sur la margarine colorée amenait son prix à un niveau tel, comparativement au beurre, que son écoulement devenait problématique. Les fabricants essayèrent de réagir en joignant à chaque paquet de margarine non colorée un sachet contenant le colorant. Ils échappaient ainsi à la taxe au taux fort. Le procédé fut toléré par la loi, il était cependant peu pratique et faisait perdre au fabricant les principaux avantages de la coloration.

La législation fédérale apparut à certains Etats comme trop légère, notamment pour la margarine non colorée et de nombreux Etats prirent une réglementation plus sévère que la législation fédérale.

b)- Législation des Etats -

Quelques Etats éminemment laitiers interdirent la vente de toute espèce de margarine, mais la plupart n'allèrent pas aussi loin.

Quelques Etats recoururent à l'impôt sur la margarine, notamment sur la

margarine non colorée ou exigèrent des fabricants et commerçants la possession d'une licence délivrée contre paiement d'un droit fixe.

Dans les trois quarts des Etats, la vente de margarine colorée fut interdite et la plupart d'entre eux prirent des dispositions pour que la margarine fut offerte d'une manière apte à faire connaître à l'acquéreur qu'il ne s'agissait pas de beurre. La plupart des Etats interdirent dans la publicité l'emploi de termes qui pouvaient faire croire au consommateur qu'il s'agissait d'un produit laitier. La plupart des Etats exigèrent des propriétaires d'hôtels et de restaurants qu'ils informent leur clients de la nature du produit servi.

L'ensemble de ces dispositions freina le développement et de la production et de la consommation de la margarine et rendit insignifiante la production de la margarine colorée (graphique E-6).

Durant la seconde guerre mondiale, la pénurie des autres corps gras annula un développement de la production de la margarine, facilité d'ailleurs par quelques assouplissements dans la législation. Mais c'est surtout après la guerre que de nombreuses restrictions importantes furent abolies.

## 2<sup>e</sup>-APRES 1946 :

### a)- Législation fédérale -

Une loi du 16 Mars 1950 abroge toutes les taxes sur la margarine. Pour la margarine colorée on exige simplement que la présentation fasse nettement connaître qu'il s'agit de margarine et indique les ingrédients utilisés.

Sur un point cependant la nouvelle loi est plus rigoureuse. Dans les restaurants qui servent de la margarine, une affiche doit indiquer aux clients que l'on y sert de ce produit et cette déclaration doit figurer sur les menus.

La loi du 16 Mars 1950 interdit d'autre part l'emploi dans les annonces publicitaires de représentations ou de termes pouvant faire croire au consommateur qu'il s'agit d'un produit laitier.

De plus, il est intéressant de mentionner que les achats de l'Intendance ne doivent plus être obligatoirement faits sous forme de beurre mais peuvent comprendre de la margarine.

La nouvelle législation qui s'applique aussi bien au commerce entre les Etats qu'à l'intérieur de chaque Etat tend plus à faire connaître au consommateur ce qu'il reçoit, qu'à freiner l'extension du produit.

### b)- Législation des Etats -

Quelques Etats restent fidèles aux mesures fiscales frappant la margarine, mais la levée des restrictions n'en est pas moins nette :

- Aucun Etat n'interdit plus la vente de la margarine.

- En 1935, 30 Etats (sur 48) interdisaient la fabrication et la vente de margarine colorée. En 1947, 23 Etats maintenaient cette interdiction. En 1954 seuls les deux principaux Etats laitiers : le Minnesota et le Wisconsin, ont maintenu l'interdiction.

Sans voir dans la nouvelle réglementation la cause unique de l'augmentation de la production et de la consommation de la margarine après la guerre, on peut cependant considérer qu'elle y a contribué.

Le graphique E-6 traduit nettement les tendances. On peut constater qu'au cours des dix dernières années la consommation de margarine a doublé. Cette augmentation s'est faite aux dépens du beurre qui pendant le même temps a vu sa consommation diminuer.

o  
o o  
o

## VI - LES RESULTATS DE LA POLITIQUE LAITIERE DES ETATS-UNIS

Des moyens importants ont été utilisés pour la mise en oeuvre de la politique agricole des Etats-Unis. Sur de nombreux points la politique laitière n'est que l'application des principes retenus pour la politique agricole générale. Cette liaison étroite ne doit cependant pas nous empêcher d'apprécier les mesures prises sur le marché laitier en fonction des résultats obtenus.

La politique laitière visait en premier lieu à maintenir les prix pratiqués sur le marché à un niveau au moins égal au prix de soutien.

Sur ce premier point, le système a fait ses preuves. Les cours pratiqués sur les marchés des produits qui font l'objet d'achats gouvernementaux ne peuvent descendre en-dessous des prix de soutien, même pendant les périodes les plus critiques. La graphique E-7 montre que même pendant 1953, année particulièrement difficile, les cours se sont maintenus au niveau des prix de soutien (en fait ils ont été à certains moments inférieurs de 1 ct, la C.C.C. ne prenant pas toujours à sa charge les frais de transport). Par suite des relations qui existent entre les marchés des différents produits, les prix moyens pratiqués à la production sur l'ensemble du marché du lait et des produits laitiers (y compris les produits qui ne font pas partie du programme d'achat) se sont maintenus à un niveau au moins égal au prix de soutien.

La politique laitière visait en second lieu à adapter la production aux besoins du marché.

Sur ce deuxième point les résultats sont moins satisfaisants.



Nous avons vu précédemment la situation difficile de la C.C.C. en face de l'accumulation des stocks. Au début de 1954 les stocks avaient atteint un tonnage équivalent à 6% de la production totale.

Cette situation jointe aux difficultés rencontrées dans d'autres secteurs agricoles a rouvert le débat sur le soutien des prix agricoles aux U.S.A.

Sans vouloir analyser les thèses en présence sur le plan général, il convient cependant de s'arrêter au problème particulier des produits laitiers. La situation actuelle étant susceptible d'amener une modification de la politique laitière indépendamment de l'ensemble des mesures prises sur le plan agricole en général.

Les adversaires de la politique de soutien prétendent qu'elle aboutit à des déséquilibres entre l'offre et la demande et que la seule solution réside dans la diminution des prix pour réduire la production et stimuler la demande. De plus, la politique actuelle aboutit à faire supporter aux consommateurs des charges financières extrêmement importantes de l'ordre de 6% du budget national.

Les partisans du maintien des prix à un niveau élevé justifient leur position par la nécessité d'assurer un revenu décent aux producteurs, ce qui non seulement se justifie sur le plan social, mais également sur le terrain économique. Une agriculture à revenu élevé offre des débouchés importants à la production industrielle. On fait d'ailleurs remarquer que si les pertes de la C.C.C. ont été relativement importantes, puisqu'elles ont atteint de 1933 au 30 Novembre 1953 1094 millions de dollars, les pertes pour les produits laitiers ne représentent que 10% de cette somme, bien que les produits laitiers constituent 40% des recettes des produits agricoles qui font l'objet du programme de soutien. Pour la campagne 1953-1954, particulièrement difficile pour les produits laitiers, sur les 6 milliards de dollars avancés par la C.C.C. pour le soutien des prix agricoles, les produits laitiers n'ont absorbé que 9% des avances (5% pour le beurre). Il n'est d'ailleurs pas démontré qu'une baisse de prix entraîne automatiquement une augmentation de la demande.

Quoiqu'il en soit la politique actuelle rencontre de plus en plus d'adversaires parmi les milieux non agricoles et l'on craint, chez les producteurs de lait, que dans un avenir immédiat le Gouvernement soit amené, non pas à abandonner son intervention sur le marché, mais à soutenir les prix à un niveau incompatible avec le maintien d'un revenu normal pour les producteurs de lait.

Dans cet esprit, la Fédération Nationale des Producteurs de Lait américains s'efforce de faire adopter par le Congrès un nouveau plan qui fait reposer la charge financière du soutien des prix sur les producteurs eux-mêmes (Self Help Program).

Selon ce plan, le soutien des prix serait réalisé comme par le passé à l'aide d'achats effectués non plus par la C.C.C., mais par un Office de Stabilisation Laitier (Dairy Stabilization Board) administré par 15 membres nommés par le Président des U.S.A. sur proposition des producteurs de lait.

L'Office déterminerait le niveau de soutien au début de chaque campagne et interviendrait sur le marché dans des conditions analogues à celles suivies actuellement par la C.C.C., mais le financement des opérations serait assuré par un prélèvement à la charge des producteurs. Les fonds seraient recueillis par les transformateurs et acheteurs de lait sous forme d'une retenue sur le prix du lait, dont le montant serait déterminé par l'Office. En cas de vente directe au consommateur par le producteur, ce dernier paierait directement la redevance. La remontée des fonds à l'Office et le contrôle du recouvrement seraient assurés par l'administration des impôts.

Avec ce projet, les producteurs refusent l'aide financière des Pouvoirs Publics pour lui substituer un impôt à leur charge. Quelle est la raison de cette attitude à première vue assez étonnante ?

- Les producteurs veulent couper court aux critiques dont ils sont l'objet et ne plus passer aux yeux de l'opinion publique pour des "mendians".

- Mais surtout ils espèrent, avec ce système, obtenir un niveau de soutien supérieur à celui que le Gouvernement est disposé à maintenir quand il finance lui-même les opérations. En fait les producteurs espèrent revenir avec leur plan au taux de 90% de la parité anciennement en vigueur. Ce système, même après un prélèvement sur le prix du lait, doit leur apporter un prix plus élevé que celui qui résulterait d'un soutien gouvernemental.

Le plan tend essentiellement à s'opposer à la politique de baisse préconisée par les Pouvoirs Publics, baisse non pas inspirée par le souci de diminuer le coût de la vie, mais par la conception d'un équilibre offre-demande rétabli par les prix. Avec un niveau de soutien égal à celui envisagé par le Gouvernement, le plan perd tout son intérêt.

Le plan envisage quant à lui le rétablissement de l'équilibre par une augmentation de la demande obtenue par une intensification de la publicité en faveur des produits laitiers et surtout par une large politique de dons qui permet d'écouler les produits en dehors du marché.

En faisant supporter la charge financière de l'organisation du marché aux producteurs il aboutit finalement à une baisse de prix au niveau de la production, mais cette baisse est proportionnelle à l'excédent de production alors qu'avec un soutien gouvernemental elle a toute chance d'être supérieure. Pour le consommateur américain les prix resteront stables quel que soit le niveau de la production, l'excédent de production ne revenant pas sur le marché.

Le système apparaît séduisant surtout au moment où en dépit de stocks, la surproduction n'est pas tellement marquée. On estime en effet que si la demande en 1953 s'était maintenue au niveau record de 1942 la production aurait été insuffisante. Il est valable dans un pays à revenu élevé comme les Etats-Unis où la baisse des produits alimentaires apparaît comme secondaire à l'opinion publique et aux Pouvoirs Publics. Il est probable que dans des pays moins riches son application, tout au moins intégrale serait écartée pour obtenir une baisse de prix à la consommation en face d'une production abondante.



PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION DU MARCHE LAITIER





PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ LAITIÈRE

Par un ensemble de mesures que l'on englobe généralement sous le nom d'organisation du marché, les pays dont nous venons d'étudier le marché laitier, se sont efforcés de réaliser une stabilisation relative du marché autour d'un niveau de prix équitable tant pour le producteur que pour le consommateur. Si nous examinons les autres pays dont la production laitière tient dans l'économie générale une place de choix, nous ferions la même constatation. Toutes les mesures mises en oeuvre sont certes diverses. Elles doivent tenir compte de la structure de la production, de la transformation, de la commercialisation et de la psychologie des milieux auxquels elles s'adressent, structure et psychologie qui sont propres à chaque pays. Sous cette diversité, on peut retrouver certaines règles communes et un nombre limité de types d'organisation.

Tout système d'organisation doit s'efforcer de réaliser :

- la parité entre la dépense du consommateur et les frais engagés par les producteurs et les intermédiaires,
- la parité entre les quantités de lait offertes et les quantités demandées.

Cette double parité ne peut être obtenue qu'en maintenant deux séries d'équilibres dynamiques :

- équilibre entre les marchés des différents produits fabriqués à partir des éléments constitutifs du lait (matière grasse et matière azotée),
- équilibre entre les différentes productions agricoles du pays.

À défaut, il se produit des transferts qui viennent compromettre la réalisation des objectifs.

A - LA PARITÉ : DÉFENSE CONSOMMATEUR - FRAIS DE PRODUCTION

I - LA DÉFENSE DU CONSOMMATEUR EST LA DONNÉE

La parité peut être recherchée par l'adaptation du prix à la production à la dépense du consommateur (consommateur national et acheteur étranger). Le prix à la consommation et le prix à l'exportation sont les données, le prix à la production la résultante. On s'efforce d'obtenir à la consommation un prix suffisamment

haut mais adapté au pouvoir d'achat du consommateur et à l'exportation, le meilleur prix grâce à une politique d'exportation bien conduite. Aucun prix à la production n'est déterminé, on suppose que l'ensemble des mesures prises sur les marchés terminaux permettra au producteur de couvrir ses frais. Au besoin on abaissera son coût de production en subventionnant les produits nécessaires à la production du lait ( système danois).

Toute organisation du marché ayant notamment pour but la sauvegarde du producteur, il faut s'assurer que le producteur sera bien le bénéficiaire des mesures prises sur les marchés terminaux. Les intermédiaires, de par leur position sur le circuit production-consommation, pourraient être tentés de retenir en sus de la rémunération normale de leur fonction, une part des avantages que les interventions au stade terminal destinent au producteur. Sur ce point la coopération donne toute garantie au producteur, aussi le système va-t-il de pair avec un développement assez poussé de l'organisation coopérative.

Ce n'est qu'une fois que les mesures arrêtées ont produit leur plein effet que l'on peut constater les prix à la production et juger si la parité recherchée est atteinte. Cette vérification, a posteriori, jointe à la nécessité d'avoir un marché à structure coopérative dominante, font généralement adopter une méthode inverse.

## II - LES FRAIS DE PRODUCTION SONT LA DONNÉE

La parité est le plus souvent recherchée par l'adaptation du prix du marché terminal au prix à la production. Le prix à la production est la donnée, le prix sur le marché terminal, la résultante. On fixe un prix à la production et on s'efforce, par un ensemble d'interventions, d'obtenir des prix à la consommation ou à l'exportation qui permettent de le payer.

Comment déterminer le prix à la production ?

Le prix doit permettre à l'agriculteur de vivre décemment. Il n'est pas possible d'apprécier le niveau de vie par un seul critère, tout au plus peut-on prétendre prendre en considération certains de ses éléments. Dans notre cas particulier, un des éléments pour le moins essentiel, consiste à assurer au producteur qu'il retrouvera dans son prix de vente, les frais qu'il a engagés pour l'élaboration de son produit. Ces frais comprennent non seulement les dépenses pour l'achat des matières premières, l'intérêt des capitaux, les amortissements, les salaires des ouvriers, mais également la rémunération de la fonction de l'exploitant agricole qui peut être soit un entrepreneur, soit le plus souvent un entrepreneur doublé d'un apporteur de travail.

Partant de ce principe, de nombreux pays ont tenté de déterminer le prix à la production en utilisant la méthode du prix de revient. Méthode logique qui satisfait les aspirations du producteur, mais assez difficile à mettre en oeuvre :

- absence de comptabilité agricole dans la plupart des exploitations,

- diversité de la structure des exploitations entraînant une échelle des coûts très étendue, sur laquelle un seul point devra être retenu,

- en cas de polyculture ( cas général ) nombreuses conventions pour la répartition des charges entre les différentes productions.

Ces difficultés conduisent à adopter une méthode d'application plus facile: la détermination indicielle. On choisit une période de référence pendant laquelle le prix du lait est considéré comme satisfaisant. Le prix à fixer est déterminé en multipliant le prix de la période de référence par un indice. L'indice doit traduire l'évolution des frais de production et la rémunération de la fonction de l'exploitant agricole. Généralement on prendra en considération cette rémunération en faisant entrer dans l'indice les prix des principaux produits sur lesquels portent les dépenses personnelles de l'agriculteur. Il serait vain de prétendre, même par cette méthode, à la détermination idéale d'un prix. La composition de l'indice, la pondération des différents facteurs, le choix de la période de référence ne peuvent être qu'arbitraires, mais il ne le sont pas plus que les différentes conventions faites tout au long de la procédure du calcul du prix de revient.

### III - L'OBTENTION DE LA PARITE

Le prix qui résulte de l'application de l'une ou de l'autre méthode, correspond d'une manière approximative au niveau qu'il semble souhaitable d'atteindre en prenant uniquement en considération les intérêts du producteur. Très souvent les Pouvoirs Publics font intervenir un élément correcteur, soit pour concilier les aspirations du producteur avec la défense du pouvoir d'achat du consommateur, soit pour rétablir l'équilibre du marché par l'intermédiaire des prix, soit pour orienter la production.

Le prix à la production déterminé, il faut obtenir sur les marchés terminaux des cours qui lui correspondent.

Si nous laissons de côté le cas d'un pays exportateur, on peut se demander si la seule action sur les prix, sans aucune autre intervention, n'est pas susceptible d'orienter les cours sur le marché national dans le sens désiré ?

La publication officielle d'un prix renforce la position du producteur en lui conférant un léger caractère monopolistique. Tous les producteurs offrent leur lait sur le marché à un même prix. Les cours sur les marchés terminaux se formeront en fonction de ce prix.

On peut accentuer le caractère monopolistique de l'offre en taxant le prix soit à la production, soit aux différents stades.

L'examen de la structure de l'offre et de la demande du marché laitier permet de définir les limites de cette politique dont les effets doivent être appréciés en courte et en longue période.

En courte période, le volume de la production dépend essentiellement de facteurs naturels; il est peu sensible aux variations de prix. L'offre peut être représentée par une droite sensiblement parallèle à l'axe des ordonnées (graphique I).

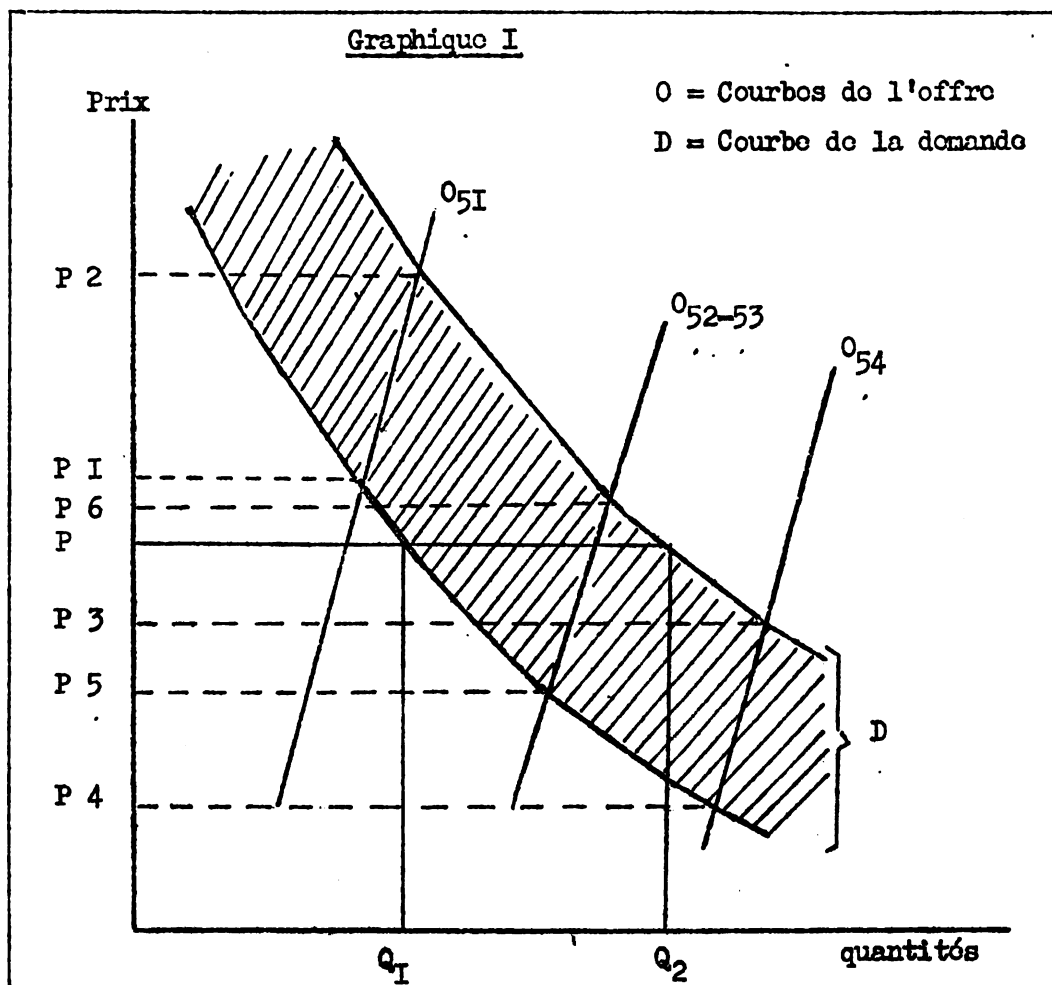
En courte période, les habitudes alimentaires ne subissent pas de modification, par contre la demande est soumise à l'influence des prix. Le consommateur est assez irrationnel, caractère qui se traduit par une courbe de la demande du type épais. L'élasticité par rapport aux prix (dans tout ce qui suit nous supposons le revenu constant) tout en étant relativement faible est cependant supérieure à celle de l'offre. Le degré d'élasticité dépend notamment :

- de la proportion de lait utilisé sous forme de lait de consommation. Le lait de consommation est un aliment indispensable dont la demande est particulièrement rigide;

- du degré de concurrence beurre-margarine. Plus cette concurrence est vive, plus la demande de beurre est élastique;

- des habitudes alimentaires.

La confrontation de l'offre et de la demande peut s'exprimer par un graphique du type I:



Soit  $P$  le prix fixé. A ce prix les quantités demandées varient entre  $Q_1$  et  $Q_2$ . La théorie de la formation des prix nous montre que le prix  $P$  ne sera respecté que si l'offre est comprise entre  $Q_1$  et  $Q_2$ . Si l'offre est inférieure à  $Q_1$  le prix s'établira à un niveau supérieur à  $P$ , entre  $P_1$  et  $P_2$ . La taxation sera impuissante, l'exemple des années de guerre l'a prouvé avec éclat, à empêcher cette hausse. Il y aura des soultes offertes par les acheteurs, qui viendront majorer le prix taxé. Tout au plus la taxation aura-t-elle pour effet de retarder la hausse des prix et de maintenir le prix plus près de  $P_1$  que de  $P_2$ . Si les sanctions sont particulièrement graves à l'égard des dépassements de prix, on peut obtenir qu'une partie de la demande ne soit pas satisfaite. On aboutit à une diminution artificielle de la demande et au déplacement de la courbe représentative vers la gauche.

Il est peu probable que les Pouvoirs Publics acceptent une telle situation, ils s'efforceront d'augmenter l'offre par les importations, mais alors on quitte le cadre de l'orientation par les prix pour celui d'une action portant à la fois sur les prix et les quantités.

Inversement, si l'offre est supérieure à  $Q_2$ , les prix s'établiront à un niveau inférieur entre  $P_3$  et  $P_4$ ; il y aura sous-enchère. La taxation aura tout au plus pour effet de ramener les prix au voisinage de  $P_3$ . Dans cette hypothèse, les sanctions pour vente à un prix inférieur à un prix taxé seront plus difficiles à mettre en oeuvre. Politiquement, les Pouvoirs Publics sont mal placés pour poursuivre un commerçant qui ne vend pas assez cher.

Jusqu'ici nous avons confondu le volume de l'offre avec celui de la production. Quand la production est supérieure à  $Q_2$  on peut envisager le cas où l'offre est inférieure à la production. Dans quelles circonstances peut-on espérer, sans aucune intervention de l'Etat, se trouver en face d'une offre inférieure à la production ? Remarquons que lorsque cette éventualité se présente, on obtient un déplacement de la courbe de l'offre vers la gauche, ce qui a pour effet de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande qui s'exprime au prix  $P$ .

Le stockage est un moyen de diminuer l'offre. Il est réalisable pour certains produits laitiers dont la durée de conservation peut atteindre plusieurs mois (beurre, fromages de garde). Financièrement l'opération coûte cher: intérêt de l'argent, amortissement des installations frigorifiques, frais de fonctionnement de ces installations, manutentions. L'entreprise ne stockera que si elle a l'espoir de pouvoir récupérer à la sortie de stock l'ensemble de ces frais. Cette condition sera réalisée s'il existe une différence de cours entre l'été et l'hiver, ce qui en principe postule une production d'hiver insuffisante pour couvrir les besoins, production dont le volume doit être complété par des importations ou la mise sur le marché de beurre stocké pendant l'été. Le système peut donc jouer mais il a ses limites:

- Il dépend de l'opinion que se font les entreprises quant à l'évolution future des cours,

- Seules les entreprises ayant une surface financière suffisamment importante pour pouvoir emprunter peuvent faire du stockage. Leur nombre peut rester fai-

ble, la diminution de l'offre sera peu sensible et impuissante à rétablir l'équilibre. Pour être assuré que le stockage ait une influence, les Pouvoirs Publics devront très souvent intervenir pour le favoriser, mais nous sortons alors du domaine de l'action limitée aux prix.

L'action sur les prix ne sera donc efficace que dans la mesure où l'offre, c'est-à-dire la production, sera comprise entre  $Q_1$  et  $Q_2$ . Si aucune intervention n'était faite sur les prix, le prix pourrait fort bien s'établir de lui-même à  $P$ , la théorie de la formation des prix montrant que le prix s'établira entre  $P_5$  et  $P_6$ . L'intervention lève l'indétermination, ce qui présente un intérêt certain, la différence entre  $P_5$  et  $P_6$  pouvant en pratique être assez importante.

L'exemple de la France est particulièrement significatif à cet égard (graphique 2).

Des prix indicatifs à la production sont publiés par le Gouvernement, ils sont connus six mois ou un an à l'avance. Ces prix indicatifs ne sont pas des prix taxés, aucune sanction ne frappe les entreprises qui ne les respectent pas. Les interventions qui ont été faites sur le marché pour assurer le respect de ces prix indicatifs ont été de faible envergure. Nous nous trouvons dans les conditions examinées ci-dessus : un prix à la production est fixé, on attend de lui qu'il joue un rôle moteur pour la détermination des cours.

Pendant l'année 1951 la demande susceptible de s'exprimer au prix indicatif, était supérieure aux capacités de production (courbe 0,5I du graphique I). Les prix réels pratiqués sur le marché furent supérieurs au prix indicatif. Pendant l'année 1952, les importations jointes à la production nationale permirent à l'offre d'atteindre un volume correspondant à celui de la demande s'exprimant au prix indicatif. En 1953, la demande fut satisfaite par la seule production nationale. Durant ces deux années, l'offre et la demande étaient à peu près équilibrées et les prix indicatifs furent respectés. Pendant cette période les prix indicatifs jouèrent un rôle moteur pour la détermination des cours, la coïncidence entre les prix réellement pratiqués et les prix indicatifs publiés plusieurs mois à l'avance ne pouvant être sur une telle période le résultat du hasard. En 1954, la demande n'arriva pas à absorber la production nationale, les prix réels furent nettement inférieurs aux prix indicatifs.

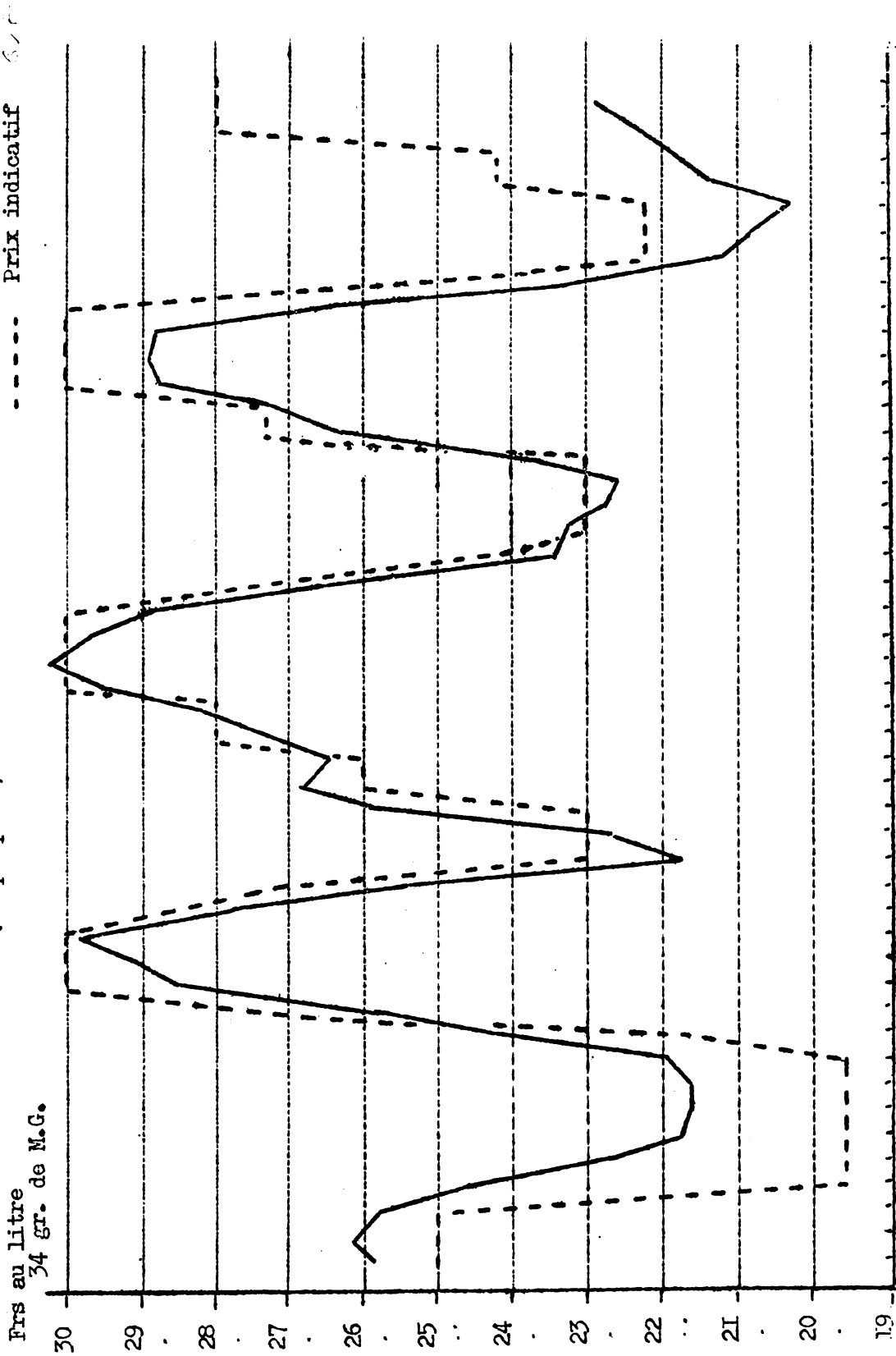
En longue période, de nouveaux facteurs viennent interférer avec ceux existant en courte période.

Le volume de la production peut être influencé par le niveau des prix, les facteurs techniques entrent également en ligne de compte et sont susceptibles de modifier le volume de la production. La demande peut subir des variations à la suite de modification des habitudes alimentaires.

Supposons que le prix fixé à la production soit invariable durant la période; Les écarts qui peuvent se manifester entre le prix fixé et les prix réels sont-ils susceptibles de se compenser pour aboutir à un prix moyen réel égal au prix fixé ?

PRIX DU LAIT EN FRANCE

(Graphique 2)





Rien ne permet de l'affirmer. En longue période les producteurs font des comparaisons entre les prix des différents produits qu'ils sont susceptibles d'élaborer sur leur exploitation. Si le lait par exemple leur apparaît plus rentable que la viande, ils seront incités à développer la production du lait au détriment de celle de la viande. On risque ainsi d'avoir sur le marché du lait un déséquilibre entre la production et la demande, déséquilibre qui se traduira par un prix réel inférieur au prix fixé.

En conclusion, il apparaît que si dans certaines circonstances une action limitée au prix peut permettre de réaliser la parité dépense consommateur-frais de production, cet objectif ne peut être atteint de façon satisfaisante que si l'action sur les prix est complétée par une action sur les éléments constitutifs de l'offre et de la demande.

## B - LA PARITE OFFRE - DEMANDE

L'équilibre entre l'offre et la demande peut être assuré par un contrôle du produit et des prix aux différents stades. Ce dirigisme poussé a été utilisé par de nombreux pays pendant la guerre. Il nécessite un appareil de contrôle (étatique ou professionnel) important et suppose une psychologie favorable des milieux auxquels il s'applique: conditions rarement réalisées qui l'on fait abandonné avec le retour de l'économie d'abondance. Il n'est plus guère appliqué à l'heure actuelle que par la Suisse et le Royaume-Uni, encore ce dernier pays s'oriente-t-il vers un régime plus libéral.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'avoir recours à une intervention aussi poussée sur le marché pour obtenir l'équilibre offre-demande dans des conditions qui permettent d'assurer la parité dépense consommateur-frais de production. Des interventions plus limitées, variables avec les produits et le degré de liaison du pays au commerce international, peuvent suffire.

### I - ACTION SUR L'OFFRE

#### 1°) Le marché du lait de consommation

Le lait de consommation présente naturellement un marché plus stable que les autres produits laitiers. Aliment de première nécessité, sans concurrent direct, le lait de consommation doit souvent répondre pour sa production à des normes hygiéniques beaucoup plus sévères que celles exigées pour les autres produits laitiers. Autant de raisons pour que son marché soit soumis à des règles particulières.

#### a)- L'isolement du marché du lait de consommation :

Pour conserver, voire accentuer, la stabilité naturelle de ce marché, on peut chercher à le préserver des déséquilibres qui surgissent sur le marché des autres produits laitiers, on l'isolant complètement.

Les moyens d'isolement sont variés :

- Obligation d'obtenir une autorisation préalable pour la production et la vente du lait de consommation, autorisation qui doit être logiquement basée sur le respect d'un certain nombre de conditions sanitaires.
- Approvisionnement d'un centre par un ensemble de contrats passés entre les producteurs et un nombre d'usines, limité par les Pouvoirs Publics (système australien).
- Eventuellement achat du lait par un organisme unique sur chaque centre de consommation.

Tous moyens qui permettent d'adapter l'offre à la demande mais n'empêchent pas pour autant l'apparition de lait de surplus. La satisfaction des besoins en toutes circonstances, les variations saisonnières de la production, font apparaître des quantités qui ne peuvent s'écouler sous forme de lait de consommation. En dépit de cet excédent qui doit être transformé en d'autres produits laitiers, une simple réévaluation de prix permet de maintenir les prix du lait de consommation, indépendamment de ceux des autres secteurs du marché laitier.

Le prix du lait de consommation à la production peut ainsi être à un niveau plus élevé que celui du lait utilisé à d'autres usages. Dans certains pays la différence est particulièrement accusée, le prix du lait de consommation est parfois le double de celui du lait de transformation. Sans aller jusqu'à ce cas extrême, une différence se justifie si les normes hygiéniques imposées aux laits de consommation sont sévères et exigent de la part des producteurs des soins et des investissements qui augmentent très sensiblement les frais de production et apportent au consommateur un produit de qualité irréprochable.

Il peut en résulter à la consommation des prix incompatibles avec le pouvoir d'achat du consommateur. Très souvent la difficulté est tournée par l'octroi de subventions ou l'abaissement du taux de matière grasse contenue dans le lait. La récupération de quelques grammes de matière grasse par litre, valorisée par la transformation en beurre, permet de diminuer le prix de la matière première d'un litre de lait de consommation.

L'isolement suppose toutefois une organisation assez rigide au niveau de la production et l'existence d'éléments structuraux favorables à son établissement, parmi lesquels on peut citer :

- la concentration de la population dans des centres importants,
- la spécialisation des usines,
- la possibilité de limiter le nombre des apporteurs sur le marché.

b)- L'isolement des prix du lait de consommation :

Un système beaucoup plus souple permet de conserver les avantages de la

stabilité du marché du lait de consommation en isolant uniquement ses prix. Il se distingue du précédent par le fait que toute entreprise peut apporter du lait de consommation sur un centre déterminé, à la condition qu'elle se soumette à un plan de péréquation de prix. L'entreprise sur l'ensemble de sa collecte, n'écoule qu'une partie de son lait sous forme de lait de consommation à un prix fixé par les Pouvoirs Publics, l'autre partie est vendue à prix plus bas sous forme de produits transformés. Elle est maîtresse de la répartition entre ces deux destinations et obtient un prix moyen, intermédiaire entre celui du lait de consommation et du lait de transformation, fonction de cette répartition. Une péréquation est faite entre les prix moyens obtenus par chaque entreprise, péréquation qui rend le prix perçu par l'entreprise indépendant de sa propre répartition entre les deux secteurs, mais fonction de la répartition globale sur l'ensemble du bassin d'approvisionnement. En dépit de la différence de prix existant entre les deux secteurs, aucune entreprise n'a intérêt à forcer ses ventes sur le secteur à prix élevé puisqu'elle n'en retirera pas le bénéfice. L'offre reste ainsi toujours adaptée à la demande et le prix du lait de consommation reste indépendant de celui du lait de transformation.

Que l'isolement porte sur le marché ou seulement sur le prix, l'intervention doit être assez poussée et nécessite un contrôle de l'activité des entreprises. Aussi de nombreux pays préfèrent-ils laisser jouer la solidarité naturelle entre le lait de consommation et le lait de transformation en assurant l'équilibre du marché par une action sur les produits transformés quand ceux-ci absorbent la plus grosse partie du lait.

## 2°) Le marché du lait de transformation

Les laits de transformation donnent naissance à des produits qui peuvent faire l'objet d'un commerce international. Le degré de liaison du marché avec le commerce international domine fortement la nature des solutions à adopter pour l'organisation du marché d'un pays.

### a)- Les pays importateurs :

Le pays importateur peut facilement maintenir l'équilibre sur son marché. L'adaptation de l'offre à la demande peut se faire par le seul contrôle du commerce extérieur sans qu'il soit nécessaire de prévoir une intervention sur le marché intérieur.

La régularisation des importations est faite en fonction du prix directeur que l'on souhaite voir s'établir sur le marché interne, prix directeur qui peut d'ailleurs être un prix taxé. Le volume des importations peut être réglé par le moyen classique du contingentement. Le contingentement est toutefois difficile à manier pour arriver à maintenir les cours au voisinage du prix directeur. Il doit être complété par un système de taxes à l'importation qui permet d'orienter les cours non seulement par le volume mais également par le prix du produit importé. Les recettes provenant de la taxe peuvent servir éventuellement à subventionner le prix du produit indigène.

b)- Les pays exportateurs :

L'équilibre du marché et le maintien du prix à un niveau fixé à l'avance sont plus difficiles à réaliser pour un pays exportateur. Si un pays peut orienter son marché national, il subit la loi du marché international pour ses exportations.

Il dispose néanmoins, pour un volume donné de sa production, de certains moyens qui lui donnent la possibilité d'adapter son offre à la demande de l'étranger. Citons par exemple :

- une politique libérale à l'égard de la margarine, on veut développer sa consommation dans le pays au détriment de celle du beurre et de rendre disponible pour l'exportation un tonnage de beurre plus important (cas du Danemark et de la Hollande). A l'inverse une politique de développement de la consommation du beurre permettra de réduire l'exportation.

- l'abaissement du taux de standardisation en matière grasse du lait de consommation qui libère de la matière grasse pour l'accroissement des exportations de beurre (cas de la Hollande).

Le prix à l'exportation est variable dans le temps et dans l'espace, il ne correspondra qu'exceptionnellement au prix de base à la production. Le pays exportateur s'efforcera donc de détacher ses prix intérieurs du marché international. Il instituera un double secteur : marché intérieur d'une part (généralement à haut prix) exportation d'autre part (généralement à bas prix) et assurera la même rentabilité aux fournisseurs de chacun des deux secteurs, sinon le secteur à bas prix serait négligé au profit du secteur à haut prix avec comme résultat final un abaissement des prix sur le marché intérieur. L'égalité de rentabilité peut être assurée par de nombreux artifices dont les plus couramment employés sont (en nous plaçant dans l'hypothèse où le prix à l'exportation est inférieur au prix de base) :

- fixation du prix intérieur à un niveau tel que le cours moyen de l'ensemble de la production (exportation et consommation interne) corresponde au prix de base. En d'autres termes, un prélèvement est effectué sur les ventes internes au profit des ventes à l'exportation. Cette politique est d'autant plus facile à mettre en oeuvre que le volume des exportations est plus faible par rapport à la consommation interne.

- fixation du prix intérieur à un niveau correspondant au prix de base à la production et augmentation de la rentabilité des exportations par l'octroi de subventions financées par le Trésor Public ou par un prélèvement à la charge des producteurs sur l'ensemble de la production laitière.

Cette politique du double secteur est suivie par la plupart des pays exportateurs. Sa mise en oeuvre postule un certain nombre de conditions que nous avons examinées en étudiant l'organisation du marché en Hollande et Australie et dont les principales peuvent se grouper autour des idées suivantes :

- contrôle du commerce extérieur sur les tonnages et sur les prix;

- politique nettement orientée vers l'exportation par un ensemble de mesures qui doivent faciliter l'ouverture et le maintien de débouchés à l'étranger: contrôle de la qualité des produits exportés, négociations d'accords commerciaux, subventions adaptées à la structure des marchés étrangers, etc... Politique qui doit permettre d'écouler toute la production qui ne peut être placée sur le marché intérieur. Il est possible toutefois de se trouver temporairement en présence de difficultés à l'exportation. Dans cette hypothèse, les déséquilibres qui pourraient en résulter sur le marché interne, seront prévus par la constitution de stocks dont la charge financière doit reposer sur l'ensemble du marché. Pratiquement, le Fonds de Péréquation de prix prendra en charge les frais de stockage. Si de temporaire, cette situation devenait définitive, le problème se poserait sur un autre plan. Des stocks permanents traduiraient l'existence d'une offre constamment supérieure à la demande. L'équilibre ne pourrait être maintenu indéfiniment par le stockage, il faudrait alors obtenir un accroissement de la demande intérieure ou une réduction de l'offre par l'orientation de la production.

- Si toutes les conditions précédentes sont réalisées, le marché interne est équilibré. La taxation de prix trouve de ce fait des éléments nécessaires à son efficacité. Elle n'est cependant pas indispensable; des interventions sporadiques ou mieux, l'existence d'un bureau d'achat analogue à l'I.V.Z. néerlandais, peuvent atteindre le même but.

c)- Les pays peu liés au commerce international :

L'équilibre entre l'offre et la demande qui s'exprime au prix correspondant au prix de base à la production, est encore plus difficile à assurer dans les pays dont le marché est peu lié au commerce international. Les variations de la production, notamment dans le sens d'un accroissement, ne peuvent être compensées rapidement par une action sur le commerce extérieur.

Par hypothèse, le tonnage importé est faible. La réduction, voire la suppression des importations, ne produit que des effets limités. L'accroissement de la production pourrait être absorbé par le développement des exportations, mais un pays dont les exportations sont minimes ou temporaires est mal placé pour adapter rapidement le volume de ses exportations à celui de sa production. Un pays ne peut conquérir des débouchés sur le marché international que par une préparation méthodique toujours longue. Les interventions sont donc limitées au marché intérieur, ce qui restreint les possibilités de rétablir l'équilibre mais ne les supprime pas.

Le respect du prix de base fixé à la production peut être assuré par un contrôle poussé des quantités et des prix. Il n'est toutefois nullement nécessaire d'aller aussi loin. A l'inverse, des actions sporadiques peuvent apparaître suffisantes mais l'expérience montre qu'il est difficile de les déclencher au moment opportun et qu'il n'est pas toujours possible de prévoir leurs effets.

Le système le plus efficace consiste à intervenir d'une façon permanente

sur le marché des excédents et à laisser au contraire entièrement libres les transactions qui s'effectuent sur le reste du marché.

Les professionnels ont le libre choix de leurs acheteurs ou de leurs vendeurs. Ils débattent librement des prix. Mais si pour une raison quelconque ils ne peuvent trouver acquéreurs sur le marché libre ils ont la faculté de s'adresser à un organisme dont le rôle sera précisément d'accepter les produits qui lui sont ainsi présentés. Cet organisme, pour jouer un rôle régulateur, ne doit pas nécessairement intervenir sur l'ensemble des produits laitiers. Pratiquement, il lui suffira de se porter acquéreur des deux ou trois produits essentiels pour l'économie du pays.

L'achat portera au minimum sur un produit gras : le beurre, et sur un produit utilisant du lait écrémé : poudre de lait écrémé ou fromage. L'organisme achètera à un prix correspondant à un prix à la production légèrement inférieur au prix de base, toute quantité du produit qui ne peut sur le marché trouver acquéreur à ce prix. Le prix d'achat par l'organisme sera ainsi un véritable prix de soutien pour les principales utilisations du lait et indirectement pour l'ensemble du marché laitier. Il n'est pas nécessaire de fixer le prix d'achat au niveau du prix de base à la production; les prix du marché sont au minimum égaux au prix de soutien, sauf circonstances exceptionnelles, ils seront en moyenne supérieurs et le prix de base à la production sera atteint. Il s'agit en définitive d'orientation des cours par un organisme auquel l'Etat confère sous son contrôle un rôle de monopole imparfait.

Si l'organisme intervient par ses achats pour restreindre l'offre, faut-il encore qu'il écoule les produits qu'il a acquis, sans venir perturber l'équilibre du marché.

Le problème est relativement simple quand les cours ont naturellement tendance à monter au-dessus du prix de base. L'organisme peut alors remettre sur le marché ses produits pour venir grossir l'offre et rétablir la position d'équilibre entre l'offre et la demande qui s'exprime au prix de base. Mais, si cette éventualité ne se présente pas en courte période, il doit rechercher d'autres débouchés, les produits qu'il a en stock ayant une durée de conservation limitée. Il a alors le choix entre :

- l'exportation dont nous avons vu précédemment les difficultés pour un pays faiblement lié au commerce international;
- la vente à prix réduit à des catégories de consommateurs à faible revenu, en prenant toutes dispositions utiles pour isoler ce circuit commercial particulier des transactions à prix normal;
- les dons.

Il est clair que ces solutions se traduisent par des pertes financières et ne conviennent que pour corriger des déséquilibres temporaires. Si les stocks s'accroissent sur une longue période, le pays a alors le choix entre deux voies :

- celle de l'expansion; par modification de sa structure il tendra à devenir exportateur,

- celle d'une nouvelle orientation de son économie générale pour aboutir à une stabilisation de sa production laitière.

## II - ACTION SUR LA DEMANDE

L'action pour modifier la structure naturelle de la demande est beaucoup plus délicate à mettre en oeuvre que celle se rapportant à l'offre. La régularisation du volume de l'offre, venant se manifester effectivement sur le marché, est obtenue par des mesures qui nécessitent le concours de l'homme, mais, qui on définitive, portent sur le produit. Avec la demande, l'élément humain devient essentiel. On peut restreindre l'offre en proscrivant à un producteur de retirer temporairement son produit du marché, on ne peut augmenter la demande en mettant simplement un produit à la disposition du consommateur, faut-il encore que ce consommateur veuille bien le consommer. Aucune loi ne peut l'obliger à faire acte de consommation.

Toute action sur la demande doit prendre en considération deux éléments:

- la possibilité pour le consommateur de se procurer le produit,
- la propension à consommer.

### 1<sup>o</sup>) La possibilité de se procurer le produit

Un consommateur pour acheter un produit doit pouvoir le trouver quand il le désire et en acquitter le prix.

#### a)- L'approvisionnement du consommateur :

Dans les pays producteurs de lait, l'approvisionnement du consommateur est assuré en toutes circonstances. Des améliorations secondaires sont cependant possibles.

Aux U.S.A. par exemple, on a généralisé ces deux dernières années la vente de lait par des distributeurs automatiques. Le consommateur américain considère le lait comme une boisson qu'il prend volontiers en dehors des repas. En plaçant des distributeurs de lait dans des endroits où éventuellement peuvent se présenter des consommateurs prêts à satisfaire leurs besoins (près des distributeurs d'essence, dans les usines, les grandes administrations) on peut obtenir un développement de la consommation.

#### b)- Le pouvoir d'achat et les prix :

L'élasticité de la demande par rapport au prix et au revenu est un facteur à prendre en considération lorsqu'on envisage d'intervenir sur le niveau de

la demande.

L'augmentation du revenu par tête est l'objectif de toute politique économique. A ce titre, elle n'est pas un moyen propre à l'action sur la demande. Tout au plus peut-on constater qu'une augmentation du revenu appelle en général un accroissement de la consommation de produits laitiers. De plus en plus l'homme a tendance à couvrir ses besoins alimentaires par des protéines animales. Les produits laitiers constituent l'une des sources essentielles de ces protéines.

Cette règle n'est toutefois pas absolue et une augmentation du revenu peut fort bien avoir une influence négligeable sur l'accroissement de la consommation de produits laitiers. Les habitudes alimentaires, la composition de la famille, les goûts du consommateur, sont autant de facteurs qui interviennent pour désigner le secteur économique qui sera le bénéficiaire d'une amélioration du revenu.

Ces mêmes facteurs qui rendent difficile la détermination de l'élasticité par rapport au revenu, se retrouvent quand il s'agit de prévoir l'élasticité par rapport aux prix. D'une façon générale, les Pouvoirs Publics mènent une politique de bas prix à la consommation, spécialement pour le lait en nature, non pas tant dans le dessein de maintenir la demande à un niveau élevé, mais beaucoup plus pour sauvegarder le pouvoir d'achat du consommateur. Dans la mesure où l'un veut soutenir le prix de base à la production et orienter la consommation par les prix, on se trouve dans l'obligation d'avoir recours à la subvention dès que le prix à la consommation souhaitable correspond à un prix à la production inférieur au prix de base.

Parmi les consommateurs, tous ne réagiront pas de la même manière. Les enquêtes effectuées sur la consommation des produits laitiers dans différents pays, montrent que l'élasticité par rapport au revenu et aux prix est plus élevée chez les catégories à faible revenu. La modification de la demande de ces consommateurs par l'intermédiaire des prix sera beaucoup plus efficace qu'une action sur la demande générale et si l'on doit envisager une subvention, financièrement une telle modification sera moins lourde. Dans cet esprit, signalons la distribution de produits à prix réduit aux économiquement faibles, aux œuvres d'assistance ou l'exportation à bas prix sur des pays à faible revenu. En allant plus loin, on peut arriver jusqu'aux dons aux personnes nécessiteuses ou aux pays sous-développés.

## 2<sup>e</sup>) La propension à consommer

Ayant la possibilité de se procurer le produit, le consommateur peut de sa propre initiative faire acte de consommation, mais il peut fort bien s'en abstenir. L'action sur la demande dans cette dernière hypothèse doit être envisagée sous la forme de mesures propres à déterminer la décision du consommateur.

Pratiquement, il s'agit de modifier ses habitudes alimentaires, facteur qui semble être prépondérant dans le niveau de la demande. Cette modification sera lente à se manifester, elle peut être obtenue par tous moyens propres à influencer la décision du consommateur et notamment par :



- La publicité et la propagande pour les produits laitiers. De plus en plus, l'homme moderne est sollicité par la publicité, il y devient sensible et son choix à tendance à se porter sur les produits dont l'existence et les avantages lui sont rappelés.

- La présentation et la qualité des produits.

- La création d'une habitude à un âge où la personnalité n'est pas encore affirmée. Par exemple, par la distribution de lait dans les écoles on crée non seulement un débouché supplémentaire dans l'immédiat, mais on attend qu'un pourcentage élevé des écoliers garde l'habitude de consommer du lait quand d'écoliers ils seront devenus adultes. L'expérience anglaise montre qu'un tel espoir n'est pas vain.

- La limitation de l'extension des produits concurrents, problème particulièrement important pour le beurre dont la position est menacée par la margarine. Nous ne reviendrons pas sur les multiples moyens mis en oeuvre pour limiter cette concurrence, moyens que nous avons examinés dans l'étude par pays.

L'analyse des différentes modalités d'action sur l'offre et sur la demande que nous venons de faire, nous montre que l'on dispose de moyens variés pour réaliser les conditions propres à l'établissement d'un prix sur le marché qui permette d'assurer la parité dépense consommateur-frais de production. On ne saurait cependant aller trop loin dans cette voie. Des problèmes financiers surgiront tôt ou tard, des réactions seront engendrées par les actions primaires sur l'offre et sur la demande: autant de facteurs qui viennent limiter la possibilité d'agir par trop sur la structure du marché laitier.

## C - LES LIMITES DE L'ACTION SUR L'OFFRE ET SUR LA DEMANDE

### I<sup>o</sup>) Problèmes financiers

Les différentes interventions nécessitent le plus souvent une injection de crédits dans le circuit production-consommation. Les sources de financement peuvent être de deux ordres, l'une n'étant pas exclusive de l'autre: Trésor Public ou producteur.

Le financement par le Trésor Public aboutit à un transfert de la collectivité au profit d'un secteur particulier de l'économie. Ce transfert se justifie dans la mesure où le revenu du secteur particulier est inférieur au revenu moyen de la collectivité. Politiquement, il n'est pas toujours réalisable. Il présente souvent l'inconvénient d'être insuffisant pour couvrir toutes les exigences financières de la régularisation du marché ou d'arriver après le moment opportun.

Le recours à l'auto-financement, c'est-à-dire à un financement à la charge du producteur, n'augmente pas le revenu de la production laitière. Bien au con-

traire, il l'ampute du montant du prélèvement. La justification d'un tel financement repose sur le fait qu'il joue le rôle d'une véritable prime d'assurance contre la baisse du revenu. Il se traduit par une baisse du prix à la production, mais une baisse proportionnelle à l'importance de l'excès de l'offre sur la demande qui se manifeste à un prix correspondant au prix de base à la production. A défaut d'un tel prélèvement, la régularisation du marché serait impossible dans l'hypothèse où le Trésor Public se refuse à accorder sa participation. La baisse de prix serait d'une amplitude sans rapport avec le déséquilibre entre l'offre et la demande, à la suite de l'inélasticité de l'offre et de la demande des produits laitiers par rapport au prix.

## 2<sup>a</sup>) L'orientation de la production

Le montant des interventions financières ne saurait dépasser une certaine limite au delà de laquelle le transfert deviendrait insupportable pour l'ensemble de la collectivité ou le prélèvement amputerait par trop le revenu des producteurs. On se trouve alors en présence d'un déséquilibre tel que le problème ne doit plus être considéré sur le seul plan du produit mais sur le plan agricole en général, voire sur le plan de l'économie nationale.

Une sagesse politique consiste d'ailleurs à supputer les effets d'une intervention non seulement sur le secteur auquel elle s'adresse mais sur les secteurs qui sont avec lui en communication plus ou moins étroite. Il y a certains équilibres dont la rupture entraîne des réactions contraires au résultat recherché.

### a)- Equilibre entre les marchés des différents produits fabriqués à partir des éléments constitutants du lait :

Les différentes interventions doivent être faites en prenant soin de maintenir ces équilibres, par exemple les équilibres lait-écrané-marché du porc ou marché du lait-marché de la viande sont primordiaux. Une action qui maintiendrait sur le marché laitier la valeur du lait à un niveau peut être souhaitable du point de vue du producteur de lait mais nettement supérieur à celui qu'on peut obtenir sur le marché de la viande, entraînerait en longue période une désaffection de la production de la viande au profit du lait. Le transfert peut être suffisamment important pour que le marché laitier soit encombré.

### b)- Equilibre entre les différentes productions agricoles :

L'excédent de l'offre sur la demande, de temporaire peut devenir définitif en ce sens que tous les moyens décrits précédemment s'avèrent impuissants à rétablir l'équilibre ou ce qui revient au même ne peuvent être utilisés au maximum par suite d'insuffisance des disponibilités financières.

Il devient alors nécessaire d'orienter la production, ou en d'autres termes, de limiter la production laitière au profit d'autres spéculations agricoles. Problème toujours délicat qui suppose :

- qu'il existe une production de remplacement vers laquelle on peut inciter le producteur de lait à se tourner,

- que le producteur peut, ou a défaut qu'on lui donne les moyens d'effectuer le changement de structure de son exploitation si la production de remplacement a des exigences techniques différentes de la production laitière.

Si l'on veut éviter d'avoir recours à un dirigisme toujours difficile à mettre en oeuvre, on recherchera la limitation de la production par la baisse des prix. L'orientation de la production par les prix, devra cependant être menée avec prudence et s'appuyer sur des mesures qui ne relèvent pas uniquement du domaine des prix si l'on désire surmonter certains obstacles propres au marché laitier :

- dans certaines régions, régions de montagne notamment, les conditions naturelles sont à l'origine de prix de revient élevés. La baisse des prix touchera plus durement les producteurs montagnards sans pour autant les inciter à diminuer leur production laitière, ces mêmes conditions naturelles leur enlevant la possibilité de trouver une production de remplacement. Très souvent la politique d'orientation de la production devra être discriminatoire à l'égard des différentes régions ou des différents types d'exploitations.

- Le niveau des prix du lait ne doit pas être considéré en valeur absolue mais par rapport à celui des autres prix agricoles. Un producteur ne sera incité à abandonner le lait pour se tourner vers les céréales que si le prix du lait comparé à celui des céréales lui apparaît moins intéressant.

- L'effet de revenu risque de jouer, le risque est particulièrement grand avec la production laitière. Le lait est une des rares productions agricoles qui apporte des rentrées régulières d'argent à l'exploitant. Pour maintenir sa trésorerie constante, l'exploitant sera amené à compenser la diminution des prix par une augmentation de sa production.

Toutes ces observations ne sont valables que pour autant qu'il existe une production de remplacement. A défaut il s'agit alors d'une reconversion à effectuer dans le cadre de l'économie générale, opération extrêmement délicate qui pose non seulement des problèmes économiques mais également des problèmes sociaux et politiques.

### CONCLUSION

Les systèmes d'organisation du marché sont multiples. Sous leur diversité on retrouve toutefois des traits communs inhérents à la structure du marché laitier. Leur mise en oeuvre nécessite toujours beaucoup de prudence si l'on veut prévenir des réactions qui viennent contrarier la réalisation des objectifs visés.

Tôt ou tard les problèmes qui se posent dépassent le cadre du marché laitier. Toute politique d'intervention sur un marché particulier doit être envisagée

dans ses répercussions sur les autres productions agricoles. Elle ne peut être menée que dans le cadre de la politique agricole et de la politique économique générale.

L'organisation du marché est souhaitable dans la mesure où elle réussit à maintenir la stabilité et à apporter aux producteurs une sécurité relative que les Pouvoirs Publics se sont souvent efforcés de procurer à d'autres classes de la population. A ce titre elle n'est plus un simple problème économique mais relève également du domaine social.





## BIBLIOGRAPHIE

- Danish Foreign Office Journal - 1951.
- Contrôle des Prix agricoles dans certains pays d'Europe Occidentale - F.A.O. - Septembre 1953.
- Dansk Mejeritidende - 1953-1954.
- Informations législatives - F.A.O. - 1951
- De Markt en Prijspolitiek in de Nederlandse Landbouw - Institut d'Economie Agricole - LA HAYE.
- Documents divers du Centre National du Commerce extérieur - PARIS.
- Divers rapports de l'Office National du Lait Belge.
- Dairy Produce - Commonwealth Economic Committee - LONDRES - 1953-1954
- Rapport au Conseil Fédéral sur l'arrêté concernant le lait et ses dérivés, ainsi que les Graisses Comestibles - BERNE - 1952.
- Cartels et accords à caractère de Cartel dans l'Economie Suisse - 4ème fascicule - 8ème partie - La Vie économique - BERNE - 1950.
- Le Crédit à l'Agriculture aux Etats-Unis - Rapport d'une mission organisée en 1952 aux Etats-Unis par le Comité National de la Productivité.
- Formula Pricing of Fluid Milk par Roberts et Grayson - Université du Kentucky - Novembre 1950.
- L'Union Suisse du Commerce de Fromage par F. Marbach - BERNE - 1952
- Rapport du Groupe de travail n° 9 préparatoire à la Conférence Européenne sur l'organisation des Marchés Agricoles - 1952.
- Documents divers du Ministère de l'Agriculture des Etats-Unis.

N° de 1952, 1953 et 1954 des revues suivantes :

- Revue de l'Agriculture Belge.
- Officieel Orgaan Van De Koninklijke Nederlandse Zuivelbond F.N.Z. - 's Gravenhage.
- L'Industrie Laitière Suisse - BERNE.
- The Dairy situation - Department of Commerce and Agriculture - CANBERRA.
- Victorian Dairy farmer - MELBOURNE.
- D.P.M.A. News - CHICAGO.
- Quarterly Review of Agricultural Economics - Department of Commerce and Agriculture - CANBERRA.
- News for Dairy Coops - WASHINGTON.
- La Belgique laitière - BRUXELLES.
- L'Alliance Agricole Belge - BRUXELLES.
- L'Agriculteur Belge - LOUVAIN.
- Intelligence Bulletin - LONDRES.