

## SOMMAIRE

1978/28/29	18.VII.1978	Pages
<u>L'actualité</u>		1
- Renouvellement de l'accord de paix dans l'industrie des machines		
- Les entreprises repoussent le "programme d'impulsions"		
- Réalisation progressive du 2ème pilier		
1. <u>EST-IL POSSIBLE DE REDUIRE LES DEPENSES DE MISE EN VALEUR DES PRODUITS LAITIERS ET LES CHARGES DE LA CONFEDERATION ?</u>		4
<p>Le contingentement laitier par exploitation semble faire ses preuves. La production de lait mis dans le commerce a nettement diminué de puis un an, ce qui s'est traduit par une certaine détente au niveau du compte laitier 1976/1977. On ne saurait toutefois attendre du seul contingentement laitier un retour à des proportions normales et supportables des dépenses de mise en valeur des produits laitiers. Quant à la question de savoir quelle forme pourrait revêtir un nouveau régime d'économie laitière, elle reste entièrement ouverte.</p>		
2. <u>LE COMPTE DES PRIX DE REVIENT DES PTT EN 1977</u>		15
<p>Le compte des prix de revient de l'entreprise des PTT renseigne sur les produits, les coûts ainsi que le degré de couverture des frais des différentes branches de service. Il constitue une base significative pour apprécier la justesse des taxes. Il met en évidence la différence du degré de couverture de coûts par les recettes selon des diverses prestations des PTT.</p>		
<u>ANNEXE: NOUVELLES BREVES</u>		
- Faible niveau des investissements d'équipement		
- Les principales caractéristiques de la croissance suisse d'après-guerre		
- L'effectif de la main-d'oeuvre étrangère soumise à un contrôle diminue		

## L'ACTUALITE

### RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD DE PAIX DANS L'INDUSTRIE DES MACHINES

Le 19 juillet 1978, peu après avoir été ratifiée par l'ensemble des partenaires sociaux concernés, entre en vigueur la convention collective de travail de l'industrie des machines et de la métallurgie, conclue pour une durée de cinq ans. Le renouvellement de cette convention, connue sous le nom de "convention de paix", revêt une importance politique majeure. Dès le début des négociations, certains milieux syndicaux ont manifesté leur opposition à l'égard de ce renouvellement. Il est dès lors d'autant plus satisfaisant qu'en définitive l'ensemble des organisations de salariés signataires de la convention aient clairement ratifié l'accord, même si elles l'ont fait à des majorités diverses. Après que l'Association suisse des salariés évangéliques et l'Union suisse des syndicats autonomes eurent donné leur accord, les Assemblées des délégués des entreprises tant de la Fédération suisse des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie (par 163 voix contre 68 et 7 abstentions) que de la Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux de la Suisse (par 150 voix contre 103) s'y sont ralliées.

La convention prévoit des améliorations matérielles importantes pour les travailleurs. On citera en particulier la réduction progressive de l'horaire hebdomadaire de travail qui passera de 44 à 43 heures à partir du 1er janvier 1979 et à 42 heures à partir du 1er janvier 1983. La durée des vacances sera progressivement portée à 4 semaines (5 semaines à partir de 50 ans d'âge) d'ici à 1981. La convention prévoit que le 13ème mois de salaire sera désormais considéré comme un élément constitutif du salaire et que les allocations pour enfants seront portées de 50 à 70 francs. Enfin, on notera certaines améliorations dans le domaine de la maladie, des accidents et de la maternité. Au total, il s'agit donc - notamment compte tenu de la situation économique actuelle - d'un ensemble important de concessions financières de la part des employeurs, auquel les syndicats avaient de bonnes raisons de se rallier. Une convention analogue a été conclue avec les organisations d'employés.

### LES ENTREPRISES REPOUSSENT LE "PROGRAMME D'IMPULSIONS"

Le projet de "programme d'impulsions" présenté par le Département fédéral de l'économie publique sous le titre de "mesures destinées à promouvoir la compétitivité" se heurte à une large et presque unanime opposition de la part des organisations représentant l'économie privée suisse. Le Vorort souligne en particulier que ce programme n'est pas conforme au système économique appliqué actuellement en Suisse; objection reprise dans d'autres réponses à la procédure de consultation. A plusieurs reprises, on souligne - comme le fait en particulier l'Union centrale des Associations patronales suisses - qu'il n'est pas exact que l'économie suisse ait raté son adaptation à l'innovation technologique et aux nouvelles exigences du marché; dès lors des interventions et des subventions provenant d'un Etat qui prétendrait tout connaître sont largement superflues. On relève avec intérêt que l'Union suisse des Arts et Métiers - dont les membres se recrutent en particulier parmi les entreprises petites et moyennes que le "programme d'impulsions" devrait, selon le Département de l'éco-

nomie publique, favoriser en priorité - ne fait aucunement valoir un besoin de développement de l'activité de l'Etat dans ce domaine. De divers côtés, on souligne que la limitation du "programme d'impulsions" dans le temps (ainsi par conséquent que du point de vue financier) serait une illusion; il ne pourrait atteindre, à la rigueur, ses objectifs qu'à long terme et deviendrait dès lors rapidement une tâche durable de politique structurelle. Le choix par l'Etat des branches et des projets qui pourraient mériter d'être encouragés pourrait également provoquer des distorsions de concurrence. Compte tenu de ce large scepticisme sinon de cette opposition que l'on trouve dans les considérations critiques des organisations de l'économie privée, il semble peu opportun de poursuivre le projet de "programme d'impulsions". Cela n'exclut pourtant pas la réalisation de certains points qui n'ont pas été controversés.

#### L'avis du Vorort

En accord avec la majorité de ses sections, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie s'oppose au programme de "mesures destinées à promouvoir la compétitivité", au sujet duquel le Département fédéral de l'économie publique a ouvert une procédure de consultation. Certes, le Vorort reconnaît que ce programme est animé de la volonté d'aider l'économie à surmonter ses problèmes. Mais, pour des raisons de politique générale surtout, il tient le projet en discussion pour erroné et impropre à atteindre le but visé.

L'objectif principal du "programme d'impulsions" est d'encourager, dans certaines industries, l'adaptation aux nouvelles technologies. C'est là une tâche qu'en général, l'économie privée a été à même d'accomplir jusqu'ici et dont aucun service fédéral ne peut la décharger. Un empiétement de l'Etat dans ce domaine nous exposerait au danger de choix arbitraires, d'interventions dirigistes dans les structures économiques et d'atteintes au mécanisme de la concurrence. Les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de décider quelles techniques, quelles innovations méritent d'être soutenues. Le subventionnement de pareils projets par la Confédération aurait des effets financiers et des conséquences de politique économique qui échappent à toute prévision. L'initiative privée, l'indépendance des entreprises et leur sens des responsabilités en souffriraient, d'autant plus que ces mesures risqueraient de se perpétuer. Le Vorort est convaincu que l'Etat rend un meilleur service à l'économie en lui offrant des conditions générales favorables, plutôt qu'en encourageant certaines activités par des interventions ponctuelles. Le seul point du programme qui mérite à la rigueur une appréciation positive est celui qui prévoit des mesures supplémentaires et générales d'encouragement à la recherche appliquée et au développement; mais ces mesures peuvent être prises par la voie normale du budget et n'exigent donc pas de "programme d'impulsions".

## REALISATION PROGRESSIVE DU 2EME PILIER

Lors de la session d'automne 1977, le Conseil national avait approuvé à une large majorité la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle en faveur de la vieillesse, des survivants et de l'invalidité. A son tour, la commission du Conseil des Etats a été saisie du projet et a déjà consacré quatre séances à l'examen de cette question complexe. Récemment, elle a chargé le Département de l'Intérieur d'élaborer des variantes destinées à réaliser non pas en une fois mais progressivement la conception adoptée par le Conseil national, ceci en raison de la modification intervenue dans la situation économique et des faibles chances de succès du projet en cas de référendum.

*Cette procédure semble réaliste. Avant tout, il serait judicieux de renoncer provisoirement à la constitution d'un pool. Des limites assez étroites seraient ainsi mises à l'avantage dont on envisageait de faire bénéficier la génération d'entrée lors des premières étapes de réalisation de la prévoyance professionnelle obligatoire. La commission aura donc à répondre à la question de savoir si il faut s'en tenir strictement à la réglementation spéciale prévue par la loi en faveur de la génération d'entrée. Si cette conception devait finalement l'emporter, la mise en vigueur d'autres mesures plus importantes mais nettement moins controversées pourraient être stimulées. En renonçant à temps au pool on pourrait envisager l'entrée en vigueur de l'obligation à partir du 1er janvier 1979. Indépendamment de l'élaboration de ces variantes, le Département a été chargé de proposer des solutions propres au problème qui n'a toujours pas été pratiquement résolu de l'insertion des caisses existantes dans le système obligatoire, solutions qui ont été promises lors du débat au Conseil national. Il s'agit là d'une question extrêmement importante puisqu'elle concerne 40% des travailleurs, qui sont à l'heure actuelle déjà assurés. Il convient de préciser en toute clarté quelles seront à l'avenir leurs droits et leurs obligations par rapport aux sommes qu'ils ont déjà versées. Enfin, diverses obscurités subsistent dans le domaine des procédures de financement; il s'agit de les éliminer le plus rapidement possible.*

La prochaine séance de la commission est convoquée pour le début du mois de novembre, si bien que le projet pourrait être présenté au Conseil des Etats au plus <sup>tard</sup> au printemps 1979. De nombreux juristes ont admis la constitutionnalité de cette réalisation progressive du 2ème pilier. Cette appréciation coïncide avec le jugement que l'on peut porter sur la situation politique, qui incite à mettre en vigueur rapidement des mesures qui constituent un premier pas vers la réalisation du mandat constitutionnel, plutôt que de s'exposer à un échec en présentant en une fois un projet intégral.

\*

\*

\*

1. EST-IL POSSIBLE DE REDUIRE LES DEPENSES DE MISE EN VALEUR DES PRODUITS LAITIERS ET LES CHARGES DE LA CONFEDERATION ?

(R.F.S. No 28/29 - du 18.VII.1978)

A propos du compte laitier 1976/1977

Résumé

*Le contingentement laitier par exploitation semble faire ses preuves. La production de lait mis dans le commerce a nettement diminué depuis un an, ce qui s'est traduit par une certaine détente au niveau du compte laitier 1976/1977. Toutefois, sur le désir des producteurs, certains allègements ont été prévus pour la deuxième période provisoire de contingentement (mai 1978 à avril 1979) qui pourraient éventuellement être à l'origine de nouveaux surplus. Pour l'exercice laitier en cours, l'augmentation de la quantité de base de lait, qui portée de 27,5 à 29 millions de quintaux au début de 1978 entraînera des effets défavorables, en particulier sur la charge incombant à la Confédération. On ne saurait toutefois attendre du seul contingentement laitier un retour à des proportions normales et supportables des dépenses de mise en valeur des produits laitiers. Car pour cela, il faudrait ramener la quantité de base à moins de 27 millions de quintaux et il conviendrait de relever la participation des producteurs aux frais de mise en valeur des produits laitiers, qui connaissent aujourd'hui un plafond. Le référendum lancé par un groupe d'outsiders contre l'Arrêté sur l'économie laitière 1977, n'aurait des conséquences catastrophiques, en cas de vote négatif du peuple, ni pour les producteurs de lait, ni pour la Confédération. Car l'Arrêté sur l'économie laitière 1971 a été prorogé jusqu'en 1981 et l'application du contingentement peut être poursuivie, comme cela s'est fait jusqu'à maintenant, par voie d'arrêtés urgents. Quant à la question de savoir quelle forme pourrait revêtir un nouveau régime d'économie laitière, en revanche, elle reste entièrement ouverte.*

Un arrêt forcé

Les objectifs fixés pour l'exercice laitier en cours ne pourront être que partiellement atteints. En particulier, le projet consistant à remplacer le régime provisoire du contingentement laitier simplifié par exploitation, institué le 1er mai 1977 sur la base de l'Arrêté fédéral urgent instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait du 25 mars 1977, par une solution de contingentement différenciée à plus long terme qui devait être introduite le 1er mai 1978 a échoué. En effet, contre toute attente, les bases légales né-

cessaires à l'établissement du nouveau système ont fait défaut. Contre la volonté de l'Union centrale des producteurs suisses de lait et de l'Union suisse des paysans, un groupe de producteurs romands a lancé un référendum contre l'Arrêté sur l'économie laitière 1977, voté par le Parlement le 7 octobre 1977, et qui aurait dû remplacer le 1er novembre 1977 l'Arrêté sur l'économie laitière 1971. On se retrouvait ainsi sans les bases juridiques indispensables à la mise en place d'un système de contingentement solide, envisagé à plus ou moins long terme (notamment pour l'article 5 de l'Arrêté sur l'économie laitière 1977, qui traite du contingentement des livraisons de lait). Les Chambres décidèrent alors, à la demande du Conseil fédéral, de proroger par voie d'arrêté urgent l'Arrêté sur l'économie laitière de 1971 jusqu'au 30 avril 1978; le Conseil fédéral est toutefois habilité à l'abroger prématurément pour le remplacer par l'Arrêté sur l'économie laitière 1977, objet de la contestation, si celui-ci franchit le cap de la votation populaire fixée au mois de décembre 1978. L'Arrêté fédéral du 25 mars 1977 instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait a été prorogé en même temps jusqu'au 30 avril 1979 sous une forme légèrement modifiée à l'instigation d'organisations agricoles et laitières.

#### Le contingentement: une mesure inévitable

Presque tous les experts s'accordent à dire que le contingentement laitier par exploitation n'est pas venu trop tôt, mais au contraire très tardivement. Lorsqu'en 1961/62, la production de lait mis dans le commerce a atteint 23,3 millions de quintaux et que les dépenses totales résultant de la mise en valeur des produits laitiers se sont montées à 88,5 millions de francs (la part de la Confédération représentant 28,3 millions de francs), on était généralement d'avis que le compte laitier et les charges qui en résultaient avaient atteint leur plafond. Mais au lieu d'envisager des mesures à ce moment-là, on a au contraire laissé s'accroître la production de lait au cours des quinze années qui ont suivi d'un quart environ, ce qui fait qu'elle a atteint 29,4 millions de quintaux, tandis que le total des dépenses de placement des produits laitiers s'est multiplié par plus de six (passant de 88,5 à 607,8 mio. fr.) et la charge de la Confédération par plus de douze (passant de 28,3 à 376,1 mio. fr.). Pas plus l'accroissement démographique, qui au cours de cette période a atteint un huitième environ, que l'augmentation du coût de la vie, qui a pratiquement doublé dans le même temps, ne justifient le moins du monde une telle prolifération des charges émergeant au compte laitier. Cette augmentation massive de la production et par conséquent des charges financières ne s'explique pas exclusivement ni principalement - comme on le prétend souvent à tort - par la consommation de fourrages étrangers, mais bien plutôt par l'extension des cultures de maïs mis en silo et par la consommation accrue des fourrages produits sur les domaines, essentiellement l'avoine, le maïs et l'orge. En outre, les croisements avec des races réputées laitières ont aussi contribué à accroître la production. Dans ces conditions, étant donné que le rendement augmente beaucoup plus rapidement aujourd'hui que par le passé, il faudrait, pour éviter des difficultés d'écoulement, réduire le cheptel de manière continue. Au lieu de cela, le nombre des vaches

laitières a augmenté de près de 40'000 entre 1970 et 1975. Depuis lors seulement, l'effectif des vaches a à nouveau diminué de 10'000 environ pour s'établir à 896'900 dans l'exercice laitier 1976/1977 (cf. RFS No. 18 du 3 mai 1976, p. 3-4).

### Le frein en action

Le contingentement laitier par exploitation, nous l'avons dit, n'a été appliqué qu'à partir du 1er mai 1977, c'est-à-dire seulement au deuxième semestre de l'exercice laitier 1976/1977. Malgré cela, le succès du système apparaît manifeste. Entre novembre 1976 et avril 1977, les livraisons de lait étaient chaque mois supérieures de 3 à 8% à celles du mois correspondant de l'année précédente. Depuis l'entrée en vigueur du système de contingentement, c'est-à-dire dans la période allant de mai à octobre 1977, la tendance s'est nettement inversée: pendant cinq de ces mois, les livraisons de lait ont diminué par rapport à l'année précédente de 1,1 à 3,5% et seul le mois de juillet a accusé une légère progression (0,2%). Quant à l'évolution pour l'exercice 1977/78, elle s'annonce jusqu'ici encore plus favorable: la régression de production par rapport à l'année précédente a été de 6,5% en novembre, de 8,2% en décembre, de 9,3% en janvier 1978, de 11,1% en février et de 11% en mars selon une enquête provisoire. Ces résultats indiquent que le contingentement laitier, même sous sa forme provisoire et imparfaite, semble produire les effets escomptés. La "crue" du lait, que malgré tous les efforts de persuasion déployés, on ne parvenait pas à endiguer par le moyen adopté jusqu'ici des retenues qui, au lieu de frapper le détenteur de vaches individuel, pénalisait collectivement les producteurs de lait, commence à se résorber relativement rapidement et de manière heureuse grâce au système du contingentement. Bien que les déductions collectives appliquées jusqu'ici en cas de livraisons excessives de lait se soient révélées peu efficaces comme frein à la production (cf. RFS No. 18 du 3 mai 1976, p. 4), elles sont maintenues aussi longtemps que l'Arrêté prorogé de 1971 sur l'économie laitière reste en vigueur. Si, par suite d'un vote positif des citoyens de ce pays, ce dernier était remplacé par l'Arrêté sur l'économie laitière 1977, la pénalisation collective disparaîtrait; elle ferait place au contingentement par exploitation qui se traduirait par des déductions individuelles de l'ordre de 40 à 60 centimes par kilo, la quantité de base devant être répartie sur l'ensemble des producteurs. Dans cette perspective, le montant à garantir continuerait cependant d'être prélevé, car il ne serait pas possible autrement de trouver la somme correspondant à la participation normale des producteurs aux dépenses résultant de la mise en valeur des produits laitiers, même lorsqu'ils respectent la quantité de base. Ajoutons que les déductions individuelles appliquées, dans le cadre du système de contingentement, aux producteurs de quantités excédentaires de lait entre mai et octobre 1977 ont rapporté environ 13,8 millions de francs. Mais, à titre de comparaison, la participation des producteurs de lait aux frais a atteint pour l'exercice laitier 1976/1977 un total de 93 millions de francs.

### Examen du compte laitier 1976/1977

Par rapport à l'exercice laitier 1975/1976, le total des dépenses résultant de la mise en valeur des produits laitiers s'est encore accru de 18,9 millions de francs (cf. tableau p. 12) et ce principalement en raison de l'augmentation de la production de fromage qui entraîna la progression de diverses indemnités liées à la quantité (remboursement des augmentations du prix de base, subventions pour la transformation du lait en fromage, dédommagements versés en cas d'interdiction d'ensilage). En revanche, la mise en valeur du beurre a coûté quelque 3 millions de francs de moins que l'année précédente et les frais occasionnés par les conserves de lait et autres sont demeurés pratiquement identiques globalement si l'on fait abstraction de certains déplacements qui se sont produits à l'intérieur de cette rubrique (61,2 millions contre 61,7 millions de francs l'année dernière). Au chapitre des couvertures, on est frappé par la progression des revenus des taxes affectées qui s'explique surtout par l'accroissement des importations de beurre et par l'augmentation des recettes provenant des relèvements de prix des huiles et des graisses comestibles. La participation des producteurs aux dépenses a atteint 93 millions de francs au cours de l'exercice laitier 1976/1977, ce qui représente une augmentation de 3,3 millions de francs par rapport à l'année précédente; sur cette somme, 42,1 millions de francs proviennent de la mise en valeur du beurre, du fromage et des conserves de lait et autres (cf. à ce sujet la remarque 4 qui accompagne le tableau) et 50,9 millions de francs des taxes prélevées sur les livraisons excédentaires de lait. Comme il a été dit plus haut, les taxes prélevées au titre du contingentement laitier par exploitation ont rapporté pour le semestre allant de mai à octobre 1977 près de 14 millions de francs. La part à la charge de la Confédération a été pratiquement aussi élevée pour l'exercice laitier 1976/1977 où elle a atteint 376,1 millions de francs que pour l'année 1975/1976.

Il semble néanmoins particulièrement intéressant cette fois-ci de comparer les résultats du compte laitier 1976/1977 au budget établi pour cette même année. Car au moment où le budget a été élaboré, aucune décision n'avait encore été prise quant au contingentement, de sorte que l'on ne pouvait compter que sur l'action insuffisante du frein des déductions collectives. Il est vrai que les charges totales n'ont diminué par rapport au budget que de 6 millions de francs environ. Mais la participation des producteurs de lait aux frais a augmenté de 16 millions de francs, bien que le système du contingentement n'ait fonctionné qu'au cours du deuxième semestre, ce qui, avec l'augmentation mentionnée des recettes provenant des taxes affectées, a réduit les charges de 40 millions de francs, par rapport aux sommes inscrites au budget. On a ainsi pu éviter de justesse de franchir le cap dangereux des 400 millions de francs de charges.

### Aperçu de l'exercice laitier en cours

Au moment de l'élaboration du budget laitier 1977/1978, on pouvait partir de l'idée qu'avec le contingentement provisoire, la participation aux frais ne serait pas inférieure de beaucoup à celle de l'année précédente. Mais comme d'autre part on s'attend encore une

fois à des recettes sensiblement plus importantes provenant des taxes affectées - en raison de nouveaux relèvements de prix des huiles et graisses comestibles intervenus le 1er septembre 1977 et contre lesquels d'ailleurs l'industrie de la branche a recouru auprès du Tribunal fédéral - on pourrait espérer que la part à la charge de la Confédération serait encore inférieure de 15 millions de francs environ au chiffre de l'année précédente et s'inscrirait à 360,7 millions de francs. Avec la majoration de la quantité de base de lait, qui a été portée le 1er janvier 1978 de 27,5 à 29 millions de quintaux, on a accordé aux producteurs de lait une concession qui, objectivement, se justifie difficilement et qui se traduit par une charge supplémentaire incombant exclusivement à la Confédération. Car cette majoration permet aux agriculteurs de livrer un million et demi de quintaux de lait supplémentaire sans risquer des déductions collectives. La participation probable des producteurs de lait aux frais devrait donc diminuer de moitié environ et passer de 80 à 40 millions de francs. Cela accroîtra d'autant la charge de la Confédération qui pourrait ainsi atteindre 400 millions de francs environ, au lieu de 360,7 millions. Une lueur d'espoir découle toutefois du fait que grâce à l'application du contingentement laitier par exploitation, la production de lait commercialisée n'atteindra pas la quantité de base de 29 millions de quintaux, mais demeurera inférieure à cette quantité de 500 à 600'000 quintaux. Cela devrait avoir pour conséquence un recul des frais de mise en valeur des produits laitiers de l'ordre de 20 à 30 millions de francs. La participation de la Confédération aux dépenses de mise en valeur diminuerait d'autant, de sorte qu'elle s'établirait alors à 370 à 380 millions de francs.

#### Allégements discutables dans la deuxième période de contingentement

Comme il a été dit au début de cet article, les Chambres fédérales ont dû proroger le 19 avril 1978 l'Arrêté fédéral du 25 mars 1977 instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait jusqu'à fin avril 1979, étant donné que le référendum lancé contre l'Arrêté sur l'économie laitière 1977 avait provisoirement supprimé les bases juridiques d'un contingentement laitier à moyen terme. On a profité de cette occasion pour inclure dans le régime de contingentement pour la période du 1er mai 1977 au 30 avril 1978 quelques modifications pour le moins discutables à plus d'un titre. Il a notamment été décidé qu'à l'avenir, un producteur ne sera tenu d'acquitter la taxe de 50 centimes par kilo de lait livré en trop que si le volume de lait collecté par la société est supérieur à la somme des contingents individuels. Cela apportera des allégements sensibles aux détenteurs de bétail par rapport à la situation actuelle. Mais du même coup, l'effet de frein sur la "crue" du lait devrait s'en trouver notablement affaibli: car les fournisseurs de lait examineront désormais de près si leur société de laiterie locale dépasse le volume admis et ils auront tendance à se montrer eux-mêmes moins réservés si cela semble peu probable. Etant donné que dans le cadre du régime provisoire de contingentement, le système des quantités franches permet d'accorder des avantages aux régions de montagne et d'atténuer certaines rigueurs par la répartition entre les producteurs individuels de 900'000 kilos environ en plus du contingent de base, il se pourrait que la recherche

d'un équilibre apparemment judicieux à l'intérieur d'une société de laiterie débouche à nouveau sur de fâcheux surplus. Ceux-ci ne seraient pas possibles avec la mise en vigueur de l'Arrêté sur l'économie laitière 1977 qui, à son article 5, répartit entre les producteurs la quantité de base effective et ne tolère rien au-delà.

N'est-il pas possible de réduire les dépenses de mise en valeur et la charge de la Confédération ?

Il a été dit il y a un an dans ce bulletin que le montant des dépenses de mise en valeur et par conséquent l'ampleur de la participation de la Confédération seront déterminées à l'avenir par la fixation de la quantité de base (cf. RFS No. 25 du 20 juin 1977, p. 11). Plus le Conseil fédéral fixera une quantité élevée, plus la participation des producteurs aux dépenses de mise en valeur sera faible et plus lourde sera la charge de la Confédération. Le relèvement de la quantité de base de 27 à 27,5 millions de quintaux avait déjà suscité de vives contestations. Malgré cela, le Conseil fédéral a cédé à la pression des organisations de producteurs en décidant de faire passer la quantité de base, dès le début de 1978, de 27,5 à 29 millions de quintaux, portant par là même un coup sérieux à tous les efforts déployés pour tenter de ramener le compte laitier de la Confédération à des proportions raisonnables et supportables. L'Union suisse des paysans a tenté de justifier sa demande de majoration de la quantité de base en rappelant qu'il avait été possible, au cours de l'exercice laitier 1976/1977, de commercialiser près de 29,5 millions de quintaux de lait. Mais de toute évidence, elle semble considérer comme allant de soi que cet acte de bravoure engloutisse pour 608 millions de francs au titre de la mise en valeur, somme que les producteurs financent jusqu'à concurrence de 93 millions de francs, mais dont la Confédération couvre 376 millions. Même le contingentement laitier apparaîtra finalement comme un échec et sera source de déception s'il ne parvient pas à réduire de manière décisive l'ensemble des dépenses de mise en valeur et en particulier la participation de la Confédération.

Un deuxième obstacle se dresse sur la voie de la réduction de la charge de la Confédération: la limitation de la participation des producteurs à l'ensemble des charges. Selon l'article 3 de l'Arrêté sur l'économie laitière de 1971, les dépenses du compte laitier sont couvertes premièrement par les recettes à affectation spéciale (cf. remarque 2 du tableau), deuxièmement par une contribution initiale de la Confédération, d'un montant de 150 millions de francs au plus par an, et troisièmement par une participation des producteurs de lait. Au titre de mesure propre à orienter la production, les producteurs doivent participer au coût de l'écoulement du beurre à raison de 40% et au coût de l'écoulement du fromage ainsi qu'à celui des autres mesures à raison de 10%. La clé de cette répartition figure également à l'article 3 de l'Arrêté sur l'économie laitière de 1971 qui prévoit au quatrième alinéa que la participation des producteurs ne dépasse pas 2 centimes par kilo de lait soumis à la taxe conditionnelle dans une période de compte et au cinquième alinéa que la Confédération couvre le solde des dépenses. Ces dispositions n'ont pratiquement pas été modifiées dans l'Arrêté sur l'économie laitière 1977 (art. 3). Même

en cas d'acceptation de cet arrêté par le peuple, la responsabilité financière des producteurs resterait limitée, tandis que la Confédération, en cas de difficultés d'écoulement, doit assumer une responsabilité financière illimitée. Cette limitation en faveur des producteurs de lait a réduit leur participation de 14,9 millions de francs pour l'exercice laitier 1976/1977, tandis que celle de la Confédération a progressé du même montant: sans limitation, la part des coûts inscrits au tableau comme étant à la charge des producteurs se serait montée à 108 millions de francs au lieu de 93 millions, alors qu'à l'inverse, la part de la Confédération aurait reculé de 376,1 millions de francs à 361 millions de francs. Il y a lieu également de relever que par cette limitation, la part des frais couverts par les producteurs pour l'exercice laitier 1974/1975 par exemple s'est trouvée réduite de près de 25 millions de francs, ce qui faisait croître d'autant celle de la Confédération. On devrait tendre à supprimer, de lege ferenda, la limitation de la participation des producteurs à deux centimes par kilo. Il faudrait en même temps si possible fixer un plafond à la participation de la Confédération, qui pourrait être de 250 à 300 millions de francs au maximum, ce qui impliquerait que la quantité de base soit inférieure à 27 millions de quintaux. Il ne fait pas de doute que de telles exigences susciteraient une forte opposition de la part des milieux agricoles. On rappellera cependant que la quantité de lait commercialisée jusqu'à l'exercice laitier 1972/1973 y compris, a toujours été inférieure à 27 millions de quintaux, bien que la population résidente fût plus grande alors qu'elle l'est aujourd'hui (cf. à ce sujet la RFS No. 25 du 20 juin 1977, p. 11).

#### A propos du référendum contre l'Arrêté sur l'économie laitière 1977

On comprend que les grandes associations officielles de l'agriculture, notamment l'Union centrale des producteurs suisses de lait et l'Union suisse des paysans, soient irritées à l'idée qu'une votation populaire ait été provoquée par une organisation moins représentative. Car il faudra bien, dans le cadre de la campagne qui précédera la votation, aborder des réalités sur lesquelles on a toujours étendu jusqu'ici le manteau de Saint Martin et qu'on a qualifiées de compromis helvétique. Mais dans la situation de crise des finances fédérales et de la politique financière de la Confédération que nous connaissons actuellement, un compte laitier dont le total des dépenses représente plus de 600 millions de francs et la part de la Confédération un peu moins de 400 millions de francs fait évidemment mauvaise figure. Les difficultés - qui confinent à l'impossibilité - qu'il y a à ramener ces dépenses à des proportions supportables seront relevées en toute clarté de même que seront évoquées des solutions de rechange; elles pourraient aller du recours à des formules qui s'inspirent davantage de l'économie de marché par rapport au dirigisme qui caractérise aujourd'hui l'agriculture à la généralisation des compléments de revenu directs. Il est tout à fait imaginable que les adversaires de la solution du contingentement qui ont lancé le référendum contre l'Arrêté sur l'économie laitière 1977 trouveront l'appui de groupements plus importants, qui sont certes favorables à la protection et à l'encouragement de l'agriculture suisse, mais qui souhaitent tout autant libéraliser notre politique agricole.

Un rejet en votation populaire de l'Arrêté sur l'économie laitière 1977 ne serait catastrophique ni pour les producteurs de lait, ni pour la Confédération. Car, comme il a été dit au début de cet article, l'Arrêté sur l'économie laitière 1971 a été prorogé par voie d'urgence jusqu'à fin 1981, de sorte que les mesures appliquées actuellement dans le secteur laitier ne seraient pas interrompues pour autant. Quant au contingentement que de larges milieux de producteurs aimeraient voir disparaître, mais que la Confédération n'est nullement disposée à abandonner, il peut très bien être maintenu par l'adoption d'Arrêtés urgents comme cela s'est fait en 1977 et en 1978.

Il faudrait toutefois mettre sous toit une nouvelle réglementation de l'économie laitière d'ici à avril 1981. Quelles devront être les lignes-force de ce nouveau régime? Elles pourraient se dégager dans une large mesure des divers arguments qui se feront jour dans le cours de la campagne précédant la votation. Les milieux libéraux favorables à l'économie de marché pourraient imaginer une combinaison de deux éléments: pour éviter l'accroissement des excédents laitiers, tenir compte des données et des limites du marché et pour assurer aux agriculteurs un revenu adéquat, introduire un système de versements directs, destinés à compléter les revenus insuffisants.

Aujourd'hui, la situation précaire des finances fédérales semble s'opposer à l'extension de tels versements compensatoires aux agriculteurs du plateau et de la plaine. Mais si une partie des aides, allocations et subventions versées actuellement dans le cadre d'un système compliqué et peu efficace se réclamant souvent d'un principe de répartition uniforme pouvait être remplacée par des versements directs qui auraient l'avantage de la simplicité et de la transparence, la Confédération viendrait peut-être à bout du problème sans engager de grandes dépenses supplémentaires. Il serait souhaitable de compléter le rapport d'experts de 1972 sur les versements compensatoires à l'agriculture suisse par des précisions et des enquêtes objectives et détaillées sur ce sujet.

Evolution du compte laitier entre 1970 et 1978

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	Budget 1976/77	Compte 1976/77	Budget <sup>1)</sup> 1977/78
Effectif des vaches (nb)	873'400	889'100	900'400	891'400	907'000	910'000	896'900	?
Volume du lait commercial (mio. de quintaux)	26,8	26,9	27,7	27,8	28,8	29,0	29,4	28,7
Prix de base du lait (ct./kg)	62/65	65/67	67/73	73/75	75	75	75	75/76
	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.	Mio.fr.
1. Frais totaux de placement	315,3	437,8	496,4	566,6	588,9	613,9	607,8	596,4
1) beurre	147,9	157,8	204,5	228,4	229,4	253,0	226,3	218,1
2) fromage	127,0	240,7	242,1	277,6	294,9	294,5	317,3	291,5
3) conserves de lait et autres (4)	36,5	36,5	46,7	57,5	61,7	62,8	61,2	86,5
4) lait de secours (5)	4,0	2,9	3,1	3,1	2,9	3,6	2,9	-
2. Couverture par								
1) taxes affectées (2)	75,5	111,5	95,6	108,2	109,1	107,4	125,5	141,7
2) suppléments de prix sur les fromages importés (3)	-	-	-	9,1	14,3	14,0	13,1	14,0
3) part des producteurs aux pertes	33,1	46,7	55,3	50,4	89,7	77,0	93,0	80,0
a) mise en valeur du beurre, du fromage, des conserves de lait, etc.	23,2	33,4	47,7	38,9	40,9	40,0	42,1	40,0
b) lait excédentaire	9,8	13,3	7,6	11,5	48,8	37,0	50,9	40,0
4) ressources générales de la Confédération	206,7	279,6	345,5	398,9	375,8	415,5	376,1	360,7
a) contribution init.	130,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
b) part aux dépenses restantes	72,8	126,7	192,4	245,8	222,8	261,9	223,2	210,7
c) lait de secours (5)	4,0	2,9	3,1	3,1	2,9	3,6	2,9	-
Couverture des dépenses totales (1 - 4)	315,3	437,8	496,4	566,6	588,9	613,9	607,8	596,4

NB. Les montants ont été arrondis, si bien qu'il peut y avoir de légers écarts entre les totaux et les chiffres partiels.

Remarques concernant le tableau "Evolution du compte laitier entre 1974 et 1978"

1) Le budget de l'exercice laitier 1977/1978, c'est-à-dire portant sur l'année qui va du 1er novembre 1977 au 31 octobre 1978, a été élaboré en été et en automne 1977 en même temps que le budget de la Confédération. Il repose sur des estimations plutôt vagues quant aux dépenses de mise en valeur et à la couverture des frais. Dans le cas particulier vient s'ajouter l'augmentation de la quantité de base de lait qui a été portée de 27,5 à 29 millions de quintaux; ainsi, la participation des producteurs aux frais a diminué de moitié, tandis que la part de la Confédération s'est accrue de 40 millions de francs environ. Par ailleurs, il n'était pas possible de prévoir, au moment de l'élaboration du budget, que la quantité de lait commercialisée demeurerait inférieure à la quantité de base (les livraisons de lait pour l'exercice 1977/1978 sont estimées actuellement à quelque 28,5 millions de quintaux), ce qui doit alléger quelque peu la charge de la Confédération (cf. à ce sujet les détails exposés dans le paragraphe intitulé "Aperçu de l'exercice laitier en cours, p. 8).

2) Les ressources à affectation spéciale s'établissent pour l'essentiel de la manière suivante:

	<u>Compte 1975/76</u>	<u>Compte 1976/77</u>
	<u>mio. fr.</u>	<u>mio. fr.</u>
Supplément de prix sur les graisses et les huiles comestibles	56,5	65,7
Taxe sur le beurre importé	31,3	38,2
Supplément de prix sur les conserves de lait	2,8	2,6
Taxe sur la crème de consommation	9,6	10,3
Taxe sur les succédanés indigènes du lait	2,6	2,8
Taxe sur le lait de consommation (en emballage)	6,0	5,9

3) Depuis mai 1975, des suppléments de prix sont prélevés sur tous les postes "fromages" non fixés par le GATT, qui constituent à peu près les trois quarts de nos importations fromagères. Ces recettes sont destinées à diminuer encore les prix des fromages indigènes élaborés de manière rationnelle, notamment ceux à pâte molle ou semi-dure, pour faciliter leur écoulement sur le marché intérieur.

4) Le poste "conserves de lait et autres mesures" englobe d'une part des subventions à l'exportation et de l'autre toute une série de mesures de stimulation et d'infléchissement; il se présente de la façon suivante:

	<u>Compte 1975/76</u> <u>mio. fr.</u>	<u>Compte 1976/77</u> <u>mio. fr.</u>
Subsides à l'exportation de lait en conserve et de yogourt	2,7	5,3
Contribution à la publicité pour la crème	0,3	0,3
Contribution à la campagne "crème bon marché" juin 1975	3,3	
Allocation pour la poudre de lait indigène	7,9	10,6
Contribution aux frais d'amélioration des structures dans la mise en valeur du lait	9,5	7,5
Contribution aux détenteurs de bétail qui ne livrent pas de lait	23,6	24,3
Réductions spéciales de prix pour les fromages indigènes à pâte molle ou semi-dure (voir remarque no. 3)	14,3	13,2

5) Le poste "lait de secours" avait été supprimé dans le budget 1977/78, mais il a été réintroduit ultérieurement avec un montant de 3 millions de francs.

(Dossier : Lait Q 2h)

\*

\*

\*

## 2. LE COMPTE DES PRIX DE REVIENT DES PTT EN 1977

(R.F.S. No 28/29 - du 18.VII.1978)

Le compte des prix de revient de l'entreprise des PTT renseigne sur les produits, les coûts ainsi que le degré de couverture des frais des différentes branches de service. Il constitue une base significative pour apprécier la justesse des taxes, mais il n'est toutefois communiqué au public que sous la forme abrégée d'un communiqué de presse et il n'est pas soumis à l'approbation du Parlement.

### Résultat global positif

Les objectifs différents du compte financier et du compte des prix de revient se traduisent également par des différences dans le résultat d'entreprise. Ainsi, les amortissements figurant au compte financier sont supérieurs de 314 millions de francs à ceux inscrits au compte des prix de revient et malgré l'augmentation de 150 millions de francs des amortissements comptabilisés en 1977 dans ce dernier compte, cette rubrique y enregistre encore un résultat inférieur de 164 millions de francs à celui du compte financier. D'autre part, en ce qui concerne le poste "intérêts", l'amélioration du résultat dû à la baisse des charges d'intérêts a également progressé dans le compte financier, de sorte que le résultat global du compte des prix de revient se solde par un excédent qui ne diffère pas beaucoup (6 millions de francs) de celui du compte financier (bénéfice d'exploitation: 341 millions de francs), puisqu'il atteint 347 millions de francs.

Si l'évolution des coûts et des produits était caractérisée ces dernières années par de fortes augmentations des produits dues aux augmentations de taxes et par de fortes augmentations des coûts en raison de l'accroissement des charges de personnel, ces taux d'accroissement ont sensiblement diminué en 1977 par suite de la quasi-disparition de ces deux causes. Les produits ont encore progressé de 6,1% contre un accroissement variant entre 9,3 et 16,9% entre 1973 et 1976, les charges de 3,2% contre une augmentation comprise entre 5,7 et 14,6% dans la même période.

La répartition du résultat global entre les différentes branches de service fait apparaître une légère amélioration (5 millions de francs) du résultat d'exploitation des services postaux dont le déficit s'inscrit à 79,5 millions de francs, le degré de couverture des frais restant le même (96%). Dans les services des télécommunications, le résultat du compte d'exploitation s'est sensiblement amélioré, passant de 142,9 à 376,1 millions de francs, le degré de couverture des frais ayant progressé de 108 à 113%. Les autres prestations ont contribué au bénéfice pour 50,2 millions de francs, ce qui donne le résultat global de 347 millions de francs mentionné ci-dessus.

### Services postaux

La répartition des services postaux par branches de service fait apparaître des déficits pour la "poste aux lettres" (degré de couverture : 90%), les "colis postaux" (degré de couverture: 79%) et le "service des voyageurs et des colis-marchandises" (degré de couverture : 65%), tandis que les "services financiers" ont enregistré un résultat

très positif (degré de couverture: 136%). L'appellation "poste aux lettres" est trompeuse, car en réalité, elle comprend traditionnellement les lettres et cartes postales, les imprimés et échantillons, mais aussi les journaux et périodiques. La composition de ce groupe, qui s'explique par des raisons de traitement postal, inclut des secteurs qui, de par leur contenu et leur aspect, mais surtout en raison de considérations politiques, appellent une évaluation toute différente. Il serait donc temps de subdiviser ce qu'on a appelé jusqu'ici la "poste aux lettres" en ses deux composantes "poste aux lettres" et "transport de journaux", ce qui éviterait de devoir toujours préciser les choses en parlant de poste aux lettres au sens strict et de poste aux lettres au sens large (c'est-à-dire y compris les journaux et les périodiques). On corrigerait ainsi l'impression fallacieuse que la poste aux lettres au sens strict est déficitaire; elle ne l'a été que pour une courte période et dans une faible proportion et le degré de couverture des frais de ce secteur, de 105% en 1976, a passé à 109% en 1977.

En outre, une plus large couche de l'opinion publique prendrait de ce fait conscience que le transport des journaux accuse un déficit inchangé de 159 millions de francs qui, pour être épongé, nécessite la presque totalité de l'excédent du service de comptes de chèques postaux. Dans le domaine des journaux, un tiers seulement des frais est couvert; c'est là une réalité qu'on ne prend pas suffisamment en considération en relation avec le postulat de l'encouragement de la presse.

En ce qui concerne les colis postaux, la tendance caractérisée par une plus faible couverture des frais pour les colis non inscrits que pour les colis inscrits s'est poursuivie en raison de l'expédition accrue du nombre des colis inscrits par rapport aux autres.

### Télécommunications

Dans le service des télécommunications, c'est à la branche de service "téléphone" qu'est dû principalement le résultat positif. En dépit d'une sensible progression des coûts, l'augmentation du nombre des communications locales, interurbaines du régime intérieur ainsi que de celles avec l'étranger a produit un résultat supérieur de 129 millions de francs et le degré de couverture des frais a passé dans ce domaine de 111 à 116%. Pour ce qui est du télex, il présente depuis des années une grande stabilité dans la couverture des frais (119%), tandis que les lignes louées assurent toujours le plus fort excédent en pourcentage (couverture: 225%).

Si l'entreprise des PTT n'a pas été en mesure de couvrir ses frais d'exploitation en 1974 (95%) et en 1975 (99%), la situation s'est résolument améliorée jusqu'en 1977 (107%). Le tableau suivant fait encore apparaître d'autres détails.

(Dossier : PTT B 4 b)

Résultat en mio.fr.

Degré de couverture  
des frais (100% =  
couverture du prix  
de revient)

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
<u>Poste aux lettres</u>	+ 37,3	+ 64,8	107	101	96	105	109
<u>Journaux et périodiques</u>	- 158,9	- 158,6	27	27	23	30	33
<u>Colis postaux</u>	- 90,9	- 95,4	75	65	61	80	79
Colis non inscrits	- 51,4	- 60,5	91	68	65	76	74
Colis inscrits	- 39,5	- 34,9	68	63	58	83	84
<u>Services financiers</u>	+ 180,6	+ 156,4	124	126	133	142	136
Remboursements	- 9,7	- 6,8	44	42	42	74	79
Mandats de poste	+ 4,9	- 1,5	80	55	70	114	95
Service du compte de chèques	+ 185,4	+ 164,7	143	147	152	152	145
<u>Service des voyageurs et des colis-marchandises</u>	- 52,6	- 46,7	62	62	60	60	65
<u>Services postaux, total</u>	- 84,5	- 79,5	91	87	85	96	96
<u>Téléphone</u>	+ 227,6	+ 356,6	106	99	110	111	116
<u>Téléinformatique</u>	+ 28,1	+ 42,0	112	111	110	111	116
Télégramme	- 22,4	- 15,0	84	80	76	67	77
Télex	+ 31,5	+ 34,6	120	118	118	119	119
Lignes en location	+ 19,0	+ 22,4	280	257	191	206	225
<u>Télédiffusion</u>	- 1,7	- 1,9	109	114	102	91	91
<u>Radiodiffusion</u>	- 4,7	- 3,9	104	100	99	96	97
<u>Télévision</u>	- 16,1	- 16,7	102	100	97	93	93
<u>Service des télécommunications, total</u>	+ 233,2	+ 376,1	106	100	108	108	113
<u>Autres prestations</u>	+ 43,0	+ 50,2	107	122	125	129	131
<u>Total PTT</u> *****	+ 191,7 -----	+ 346,8 -----	100	95	99	104	107