

Le régime applicable aux céréales fourragères après l'abrogation de l'économie de guerre

Autor(en): **Tapernoux, P.-M.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **4 (1946)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132297>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le régime applicable aux céréales fourragères après l'abrogation de l'économie de guerre

par P.-M. TAPERNOUX

chef de section à l'Administration fédérale des blés

I

Généralités

Le maintien de la culture des céréales en Suisse répond à une impérieuse nécessité. La guerre de 1914 à 1918 devait, pour la première fois, mettre cette nécessité en saisissant relief. Il en fut de même durant la guerre de 1939-1945 où, sous le régime du plan Wahlen, les surfaces emblavées furent portées, par étapes successives, de 116.605 ha. en 1934 (dernier recensement des cultures avant la guerre) à 216.000 ha. en 1945.

Ce que la dernière guerre aura également montré, c'est qu'il ne suffit pas de protéger la culture des céréales panifiables, mais qu'il est tout aussi nécessaire d'encourager la production des céréales dites secondaires (avoine, orge et maïs).

La loi sur le blé du 7 juillet 1932 est muette sur ce point. Les effets de cette regrettable lacune apparaissent, à l'heure actuelle, d'une manière particulièrement évidente. Par suite de la diminution progressive des surfaces cultivées en orge et en avoine, avant la guerre de 1939, l'agriculture suisse n'a pu compenser le déficit des importations de produits fourragers. On constate, depuis trois ans surtout, les répercussions d'une telle situation sur notre approvisionnement en viande, lait et produits laitiers. La pénurie actuelle risque d'ailleurs de se faire sentir longtemps encore, car, pour qu'une amélioration se produise, il faudra reconstituer préalablement notre cheptel bovin.

Aussi nul ne conteste-t-il la nécessité de protéger et d'encourager à l'avenir la culture des céréales fourragères. Cette protection se justifierait également par des raisons d'ordre technique, telles que meilleure rotation des cultures, prophylaxie des maladies atteignant les céréales panifiables semées trop fréquemment sur les mêmes terres, meilleure répartition des risques de production, etc.

Enfin, encourager la culture des céréales fourragères, ce serait accorder, en quelque sorte, une garantie supplémentaire à la production des céréales panifiables en prévision de nouvelles difficultés d'approvisionnement. En effet, l'expérience a montré que, durant les trois premières années de la guerre de 1939-1945, notre ravitaillement en pain avait grandement pâti de l'absence de

toute protection à la culture des céréales fourragères. Au moment où, sous le régime du plan Wahlen, les autorités ordonnèrent l'extension des cultures, les agriculteurs accordèrent la préférence presque exclusivement aux céréales fourragères, telles que l'avoine et l'orge, ce qui s'expliquait par la pénurie de fourrages concentrés d'origine étrangère. Ce n'est qu'à partir de 1943 que la culture des céréales panifiables fournit un appoint appréciable pour le ravitaillement général. C'est pourquoi, si l'Administration des blés n'était point parvenue à importer, en grandes quantités, des blés d'outre-mer, notre ravitaillement en pain eût été sérieusement compromis. Il importe d'éviter que cette situation ne se reproduise. Pour cela, il faut qu'on adopte, pour les céréales fourragères, des mesures de protection analogues à celles qui sont applicables aux céréales panifiables.

Ainsi qu'on le sait, les autorités compétentes estiment nécessaire de maintenir, à l'avenir, une surface cultivée de 300.000 ha., dont 200.000 ha. de céréales. De ces 200.000 ha., les deux tiers, soit 135.000 ha. environ, devraient être emblavés en céréales panifiables et le solde, soit 65.000 ha., en céréales fourragères.

Nous examinerons, dans le chapitre suivant, les mesures qui nous paraissent propres à assurer le succès de ce plan, en ce qui concerne la culture des céréales fourragères.

II.

Les mesures de protection

Les mesures que pourraient prendre les pouvoirs publics en vue de développer la culture des céréales fourragères sont de trois ordres différents ; elles viseraient à

- améliorer la qualité des céréales et le rendement des cultures ;
- encourager le ravitaillement direct ;
- assurer l'écoulement des excédents à des prix rémunérateurs.

Enfin, la nouvelle législation devrait également prévoir la constitution de réserves suffisantes par la Confédération et le commerce privé.

1. Dispositions d'ordre général

Il s'agit de mesures destinées à perfectionner le mode de culture, à améliorer les rendements, la qualité des produits, etc. Les dispositions prises à cet effet par la législation sur le blé pourraient s'appliquer par analogie aux céréales fourragères. La Confédération devrait soutenir les efforts tendant à améliorer la culture de ces céréales et encourager la production et l'acquisition des meilleures semences indigènes d'avoine, d'orge et de maïs. On pourrait sanctionner, dans la nouvelle loi, le système des primes de compensation adopté sous le

régime de l'économie de guerre et verser ces primes pour les semences indigènes de céréales secondaires admises lors de la visite des cultures, tout comme cela est prévu pour les céréales panifiables par la loi sur le blé du 7 juillet 1932. La Confédération devrait veiller à ce que le pays fût pourvu à temps de bonnes semences indigènes et étrangères d'avoine, d'orge et de maïs. Enfin, la préparation et le trafic des semences d'origine étrangère devraient être subordonnés à une autorisation.

Pour les détails, on pourrait s'inspirer de la réglementation qui avait été édictée par le Conseil fédéral en vertu de l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 (cf. notamment art. 12 de l'ordonnance du 23 mai 1939).

2. *Le ravitaillement direct*

Le régime applicable au ravitaillement direct présentera quelques difficultés. Il ne saurait être question d'appliquer aux céréales secondaires les règles prévues pour les céréales panifiables (prime de mouture de 7 fr. 50 à 14 francs par quintal de grain moulu pour les besoins du ménage). En effet, ce système exige un contrôle total des importations, en vue d'empêcher que du blé étranger ne soit livré à la Confédération au prix de faveur ou employé à la place de blé indigène.

Ce contrôle ne saurait entrer en considération pour les céréales secondaires. D'une part, la production indigène ne couvre, en temps normaux, qu'une faible partie des besoins du pays (avoine 10 %, orge 6 %, maïs 2,5 %). D'autre part, les céréales fourragères sont consommées le plus souvent sans être préalablement mises en œuvre dans une installation de meunerie, de sorte qu'on ne peut se fonder sur une mouture ou une transformation quelconque de ces céréales pour allouer une prime aux producteurs. Enfin, il faut tenir compte du fait que l'approvisionnement direct n'est pas aussi simple que pour les céréales panifiables. Si l'on voulait verser une prime analogue à la prime de mouture, il serait nécessaire de calculer cette prime sur la base de l'effectif des troupeaux. Or, cet effectif est variable et difficile à contrôler. Il faudrait, de plus, établir des normes différentes pour de nombreuses catégories d'animaux, car chaque catégorie ne consomme pas la même quantité de céréales. D'ailleurs, même avec ce système, il serait indispensable de mesurer la superficie des emplacements et d'attribuer à chaque unité animale une surface déterminée. Il en résulterait des formalités administratives compliquées et une extension de la bureaucratie.

Le problème est le suivant :

L'agriculteur suisse doit avoir intérêt à cultiver lui-même des céréales fourragères pour son ravitaillement direct plutôt qu'à acheter des produits étrangers. Le moyen le plus simple pour assurer à la production indigène des prix équitables consisterait à taxer, à la frontière, les céréales importées, à l'aide de droits de douane supplémentaires ou de suppléments de prix.

Cette solution est toutefois impraticable. D'une part, il ne faut pas perdre de vue le fait que les droits de douane sur l'orge et l'avoine, étant consolidés, ne sauraient être modifiés unilatéralement sans l'accord préalable des Etats avec lesquels nous sommes liés par des traités de commerce. Nous pourrions,

il est vrai, nous contenter de simples « suppléments de prix » prélevés par la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères. Toutefois, si l'on en juge d'après les prix ayant eu cours durant les années précédant la dernière guerre, il faudrait frapper les céréales importées d'une taxe de 10 francs en moyenne, et même de 12 à 15 francs à certaines époques. De nombreux consommateurs ne pourraient supporter un pareil renchérissement, et, d'autre part, il en résulterait une charge très lourde pour certaines branches de la production agricole.

Pour atténuer les effets d'un tel renchérissement, il serait nécessaire de prévoir un système de remboursement des taxes en faveur des milieux trop durement touchés. Il serait difficile de déterminer avec équité les ayants droit et, de plus, ce système de remboursement exigerait un renforcement de la bureaucratie, sans parvenir à parer entièrement aux abus.

Un autre facteur doit être pris aussi en considération : le rapport entre le prix de la farine panifiable et celui des produits fourragers. Si ce dernier atteint un niveau trop élevé, l'agriculteur aura intérêt à employer de la farine panifiable pour l'affouragement du bétail.

Il ressort de ce qui précède que le système des suppléments de prix ne peut être envisagé, de façon exclusive, comme mesure destinée à protéger la culture des céréales secondaires en Suisse. En revanche, nous croyons qu'on pourrait retenir l'idée d'une taxation modérée, combinée avec d'autres mesures¹. Il serait opportun que l'Administration des blés (ou tout autre office habilité à cet effet) fixât régulièrement le montant du supplément de prix, compte tenu du prix de revient des céréales fourragères étrangères et des conditions de la production indigène. Le système serait analogue à celui des caisses de compensation des prix adopté aujourd'hui pour divers produits d'origine étrangère.

Nous abordons là un problème fort important pour le commerce des céréales. En effet, le négociant et l'importateur verront leur activité diminuer dans la mesure où la législation agraire déterminera les agriculteurs suisses à couvrir eux-mêmes leurs besoins en produits fourragers². Cette diminution risque d'être encore accentuée par les dispositions prises en vue de maintenir l'effectif du bétail bovin et porcin à un niveau sensiblement inférieur à celui qu'il atteignait avant la guerre. Les autorités compétentes sont d'avis qu'au lieu d'importer des produits fourragers, il serait préférable d'importer de la viande. Le D^r Feisst escompte même de cette nouvelle orientation de notre politique économique une amélioration de notre balance commerciale car, dit-il, les produits d'origine animale ont, dans les relations économiques entre Etats, une valeur de compensation plus élevée que des céréales ou des produits fourragers. Nous pourrions donc soumettre sans crainte l'importation des

¹ Telle fut également l'opinion de la commission d'experts chargée, en 1938, par le Département fédéral de l'économie publique, d'étudier le postulat Abt (*cf.* message du Conseil fédéral du 12 décembre 1938).

² Avant la guerre, nous importions en moyenne 45.000 wagons de céréales fourragères par année, représentant une valeur de 70 millions de francs et 10.000 wagons de paille, valant 5 millions. Nous exportions pour environ 60 millions de francs de produits laitiers et de bétail.

produits fourragers à un contrôle strict si, par ce moyen, nous parvenions à importer une certaine quantité de bétail de boucherie.

On retrouve la même idée dans le discours qu'a prononcé M. le conseiller fédéral Stampfli le 22 janvier 1944, à Zurich.

En revanche, l'Union suisse des paysans paraît être d'un autre avis. C'est ainsi que dans ses *Beiträge zum Ausbau der schweizerischen Wirtschaft* (Brougg 1943), le Dr Laur exprime ses craintes au sujet de l'importation de produits d'origine animale en lieu et place d'articles fourragers. Il déclare qu'on ne saurait ni exiger de l'agriculture qu'elle renonçât à employer des produits aussi importants, ni encourager l'importation de produits d'origine animale, afin de créer des possibilités de compensation au profit de notre industrie d'exportation. A son avis, les céréales fourragères constituent également un article de compensation de premier ordre. D'autre part, la concurrence des produits fourragers étrangers est loin d'être aussi préjudiciable à l'agriculture que celle des produits d'origine animale.

Quelque décision que prendront les autorités responsables, il conviendra de ne pas négliger cet aspect du problème.

* * *

Si donc le système des taxes grevant les fourrages importés ne peut être envisagé d'une façon générale et exclusive, il doit être complété par d'autres mesures de protection destinées à rendre rémunératrice la culture des céréales fourragères dans le pays. Les Chambres fédérales s'étaient prononcées, le 6 avril 1939, sur la proposition du Conseil fédéral, en faveur d'une prime de culture. Les producteurs de céréales fourragères avaient droit à une prime calculée à raison de la surface cultivée. Afin d'encourager la production de qualité, il était prévu que les primes étaient échelonnées d'après les soins donnés et l'état des cultures. Ce système permettait aussi de tenir compte des conditions de production plus ou moins favorables selon les régions. Les primes étaient payées dès la récolte, ce qui était un avantage non négligeable sur le système des primes de mouture. Celui-ci était maintenu pour le maïs et, dans les régions de montagne, pour l'orge, la prime de culture étant réduite en proportion ¹.

Certes, ce système fut loin de donner entière satisfaction. Le contrôle des surfaces s'avéra compliqué et demeura forcément incomplet.

Néanmoins, malgré ces imperfections, l'octroi d'une prime de culture, combiné avec les suppléments de prix, reste la mesure la plus simple et la plus efficace pour encourager le producteur suisse à cultiver des céréales fourragères. Aussi sommes-nous d'avis qu'il y aura lieu de revenir à cette solution dès

¹ Les primes de culture ont été versées pour les récoltes de 1939 et 1940. Ensuite, elles furent supprimées, car, par suite de l'évolution des prix et des conditions d'approvisionnement, elles devinrent superflues. La prime s'élevait, en moyenne, à 185 fr. par ha. pour l'avoine, à 125 fr. pour l'orge et à 149 fr. pour le maïs. En 1939, le montant total de primes atteignit 4.132.000 fr. et, en 1940, 2.227.000 fr.

que la concurrence des produits étrangers risquera de paralyser la production indigène. Pour l'instant, cette éventualité ne paraît pas devoir se produire avant de nombreux mois. Néanmoins, il faut s'attendre que, dès que les importations pourront reprendre à un rythme normal et que les frais de transport auront diminué, l'agriculteur renoncera progressivement à cultiver des céréales secondaires pour se procurer des produits étrangers meilleur marché. C'est à ce moment-là qu'il sera nécessaire d'intervenir si l'on veut éviter le retour à la situation d'avant-guerre. Grâce au cadastre de la production agricole qui a pu être étendu, ces dernières années, à l'ensemble du territoire suisse, on possède des indications permettant de déterminer, de manière beaucoup plus précise qu'avant la guerre, la superficie des terres cultivées de chaque entreprise agricole. Les difficultés de contrôle rencontrées au début seront donc sensiblement atténuées.

Pour toutes ces raisons, nous sommes d'avis que le système des primes de culture représente le moyen principal dont la Confédération devra user pour encourager le producteur suisse à cultiver des céréales secondaires et à les utiliser pour ses propres besoins.

3. *La prise en charge des excédents*

L'arrêté fédéral du 6 avril 1939 sur l'extension de la culture des champs n'imposait pas à la Confédération l'obligation de prendre en charge les excédents d'avoine, d'orge et de maïs dont le producteur n'avait pas l'emploi. Il conférait seulement au Conseil fédéral la faculté de remplacer au besoin ou de compléter l'allocation de primes par des mesures équivalentes, par exemple la prise en charge des marchandises à des conditions équitables. L'article 5, 2^e al., de l'ordonnance du Conseil fédéral du 23 mai 1939 sur l'extension de la culture des champs prévoyait qu'en règle générale l'écoulement des récoltes incombait aux producteurs. En cas de besoin, la division de l'agriculture pouvait édicter les mesures nécessaires pour prendre en charge et écouler l'excédent de la production de céréales fourragères. Ces dispositions ne furent pas appliquées, la guerre ayant, quelques mois plus tard, entraîné une pénurie de produits fourragers.

Ce n'est qu'après l'ouverture des hostilités et sous le régime de l'économie de guerre que fut créé le droit pour les agriculteurs de livrer à la Confédération les céréales fourragères. D'ailleurs, dès 1943, ce droit fut transformé en une obligation, car l'Etat se vit contraint de recourir à la production indigène pour combler les lacunes de l'importation, couvrir les besoins de l'armée et assurer le ravitaillement du pays en semences et en produits alimentaires à base d'avoine et d'orge. Des contingents de livraison furent imposés aux cantons, à charge pour ceux-ci de les répartir entre les communes qui, à leur tour, fixaient à chaque agriculteur la quantité de céréales fourragères qu'il était tenu de livrer à la Confédération. Ces contingents furent supprimés le 5 octobre 1945. Néanmoins le producteur qui n'utilise pas la totalité de ses récoltes de céréales fourragères, reste tenu de livrer les excédents à la Confédération ; il lui est donc interdit d'en disposer librement.

La nouvelle législation agraire doit-elle prévoir pour l'agriculteur suisse le droit de livrer à la Confédération les excédents de céréales fourragères ou doit-on, au contraire, en revenir au régime d'avant-guerre ?

Si la Confédération alloue aux producteurs une prime rendant rémunératrice la culture des céréales fourragères, elle ne saurait être obligée de reprendre les excédents à un prix de faveur, car les sacrifices qu'elle consentirait à cet effet ne seraient pas nécessaires pour encourager la culture, puisque les primes seraient censées atteindre ce but. De plus, il ne serait pas équitable que certains agriculteurs soient plus favorisés que d'autres et touchent à la fois la prime de culture et un supplément de prix pour une partie de leur production, tandis que certains devraient se contenter exclusivement de la prime de culture. Enfin, il serait nécessaire d'instituer un contrôle assez compliqué afin de contraindre les agriculteurs à garder au moins une partie de leur production pour couvrir leurs propres besoins et à ne pas en livrer la totalité à la Confédération et de les empêcher, d'autre part, de livrer au prix de faveur des céréales étrangères. Ce contrôle serait d'ailleurs incomplet et, par conséquent, inefficace.

On se rappelle les vives discussions que ce problème a soulevées en 1926, lors de l'abrogation du monopole du blé. On connaît aussi la solution qui a été adoptée : déclaration de garantie souscrite par tout négociant en céréales et dénaturation, à l'aide de rosaniline, des céréales panifiables étrangères jugées impropres à l'alimentation humaine.

Pour les céréales fourragères, les difficultés soulevées par le contrôle seraient encore plus considérables que pour le blé panifiable. En effet, des raisons d'ordre technique s'opposent à l'emploi de rosaniline, procédé qui serait à peu près inefficace avec des céréales enveloppées d'une balle, telles l'avoine et l'orge et qui, en outre, sont consommées le plus souvent à l'état brut.

C'est pourquoi nous sommes d'avis que la nouvelle législation applicable aux céréales fourragères ne devrait pas prévoir, pour la Confédération, l'obligation de prendre en charge les excédents. Le cultivateur qui ne serait pas en mesure, pour une raison quelconque, d'employer lui-même la totalité de sa récolte, aura toujours la possibilité d'écouler ses produits sur le marché libre. Nous pensons en particulier aux nombreuses porcheries industrielles, qui absorbent chaque année des quantités considérables d'orge. Il n'y a donc pas lieu de redouter des difficultés particulières quant à l'écoulement de ces excédents. Néanmoins, en prévision de semblables difficultés, on pourrait imposer aux associations économiques intéressées l'obligation de collaborer, au besoin, à la prise en charge et à la mise en valeur des céréales fourragères.

4. La constitution d'une réserve

Déjà dans son message du 12 décembre 1938 (chap. V), le Conseil fédéral déclarait que la production indigène devait être complétée par la constitution de réserves, en vue d'assurer l'approvisionnement du pays en temps de guerre.

Il appartiendrait à la Confédération de constituer cette réserve, comme elle fait des céréales panifiables. La quotité de la réserve devrait être fixée compte

tenu des besoins du pays en cas de difficultés de ravitaillement, avec faculté, pour le Conseil fédéral, d'augmenter ladite réserve si des circonstances extraordinaires, d'ordre économique ou politique, l'exigeaient. On pourrait également recourir, comme on l'a fait pour la réserve de céréales panifiables, au concours des meuniers et des négociants qui seraient, en tout état de cause, contraints de reprendre les stocks emmagasinés par la Confédération, afin d'en faciliter le renouvellement.

Ces diverses dispositions ne soulèveraient aucune difficulté. Aussi nous paraît-il superflu de nous y arrêter plus longtemps.

* * *

Telles sont, succinctement exposées, les mesures que la Confédération devrait édicter en vue de promouvoir la culture des céréales secondaires dans notre pays.

P.-M. TAPERNOUX.