



De la contractualisation du système laitier suisse, des leçons à en tirer

Mémoire

Frédéric Clerson-Guicherd

**Maîtrise en agroéconomie
Maître ès sciences (M. Sc.)**

Québec, Canada

© Frédéric Clerson-Guicherd, 2014

Résumé

Le secteur laitier suisse a été libéralisé en 2009 après 32 ans de contingentement. Le contingentement a alors été remplacé par une politique de contractualisation obligatoire entre les transformateurs et les producteurs. Ces derniers se sont regroupés, parfois avec des transformateurs, pour faciliter la négociation et la livraison du lait. Le passage d'une politique de régulation, le contingentement, vers une politique de coordination, la contractualisation, soulève des questions au sujet de l'atteinte des objectifs fixés par le gouvernement et des attentes des acteurs de la filière. Des entrevues semi-dirigées et l'étude de la revue de la littérature démontrent que les objectifs institutionnels ont été atteints. Aussi, les attentes des transformateurs semblent avoir été comblées, contrairement à celles des producteurs. Il apparaît donc qu'une politique de contractualisation devrait inclure des mécanismes de surveillance des contrats et des mesures de coercition afin d'assurer une meilleure équité pour tous les contractants.

Abstract

The Swiss dairy sector ended its quotas of production in 2009 after 32 years of supply management. A policy of mandatory contracts between manufacturers and producers then took place. The producers regroup, sometimes with a manufacturer, to help in negotiation and in the deliveries. The passage of regulation policy, supply management, to a coordination policy, mandatory contracts, raises the issue of the capacity of the policy to achieve the goals set by the government and the requests of the industry. Thus, using semi-structured interviews and a review of the literature and the markets, it has been observed that the goals of institutions have been achieved. For the manufacturers, their requests seems to have been completed, unlike the producers'. Based on these results, it appears that a mandatory contract policy should include monitoring mechanisms and enforcement.

Table des matières

Résumé	iii
Abstract	v
Table des matières	vii
Liste des tableaux	ix
Liste des figures	xi
Liste des abréviations et des sigles	xiii
Remerciements	xvii
Introduction	1
Aperçu de la situation laitière suisse.....	2
Questions de recherche	4
Objectifs de recherche et pertinence socio-économique et scientifique	6
Contenu de l'étude	7
1. Historique de la production laitière suisse	9
1.1 Période pré-contingentement	9
1.2 Instauration du contingentement.....	13
1.3 Mesures d'ajustement du système de contingentement de la production laitière.....	17
1.4 L'après-quota	33
1.5 Comparaison des étapes charnières de l'évolution du système laitier suisse	42
2. La théorie des contrats	45
2.1 Le contrat agricole	45
2.2 Avantages et inconvénients de la contractualisation	53
2.3 Les spécificités contractuelles du secteur laitier suisse	60
3. L'évaluation de programmes	69
3.1 Justification méthodologique	71
3.2 Choix des composantes de l'évaluation de programmes	72
3.3. Déroulement de l'évaluation.....	78
3.4 Limites de l'utilisation de la méthode d'évaluation de programmes	82

4. Les objectifs de la politique et les attentes des acteurs de l'industrie ...	85
4.1 Enjeux contextuels de la déréglementation	85
4.2 Objectifs du changement de politique	86
4.3 Revendications des acteurs de l'industrie et des institutions	91
4.4 Adéquation entre les objectifs de l'appareil gouvernemental et les attentes de la filière.....	95
5. La nouvelle politique répond-elle aux attentes des producteurs	99
5.1 Bref rappel des attentes des producteurs	99
5.2 Impacts ressentis lors du changement de politique	99
5.3 Réponse aux attentes des intervenants de la production	117
5.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation	122
6. La nouvelle politique répond-elle aux attentes des transformateurs ..	125
6.1 Bref rappel des attentes des transformateurs	125
6.2 Impacts ressentis lors du changement de politique	125
6.3 Réponse aux attentes des intervenants de la transformation	133
6.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation	136
7. La nouvelle politique répond-elle aux objectifs des institutions	139
7.1 Bref rappel des objectifs	139
7.2 Impacts observés lors du changement de politique	139
7.3 Atteinte des objectifs institutionnels	149
7.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation	154
Conclusion	157
Bibliographie	163
Annexe A: Contrat-type pour l'achat de lait au premier et au deuxième échelons	173
Annexe B : Liste des intervenants rencontrés.....	181
Annexe C : Canevas d'entrevue utilisé.....	183

Liste des tableaux

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques de la situation du secteur laitier suisse au moment de la mise en place de la gestion de l'offre, de son abolition et de la mise en place d'une contractualisation obligatoire	43
Tableau 2: Liste des avantages et inconvénients de la contractualisation agricole.....	58
Tableau 3: Objectifs des acteurs de la filière (producteurs, transformateurs et institutionnels)	97
Tableau 4: Budget laitier de la Confédération Suisse de 1995 à 2010.....	151
Tableau 5: Attentes et objectifs des intervenants de la production, de la transformation et des institutions face au changement de politique d'encadrement du secteur laitier suisse	159
Tableau 6 : Liste des intervenants rencontrés	181

Liste des figures

Figure 1. Évolution du prix des types de lait en Suisse de janvier 2012 à octobre 2013 en centimes de francs courants	41
Figure 2. Résumé des choix méthodologiques.....	74
Figure 3. Étapes de l'évaluation de programme	82
Figure 4. Évolution de la production (en centaine de milliers de tonnes) et du prix (en indice 100) du lait en Suisse de 2000 à 2013.....	100
Figure 5. Évolution des échanges internationaux de produits laitiers entre la Suisse et le Monde de 1988 à 2012	101
Figure 6. Évolution de la production de beurre en Suisse entre 2002 et 2013.....	102
Figure 7. Évolution du commerce international de beurre entre la Suisse et le monde en milliers de USD de 1988 à 2012	103
Figure 8. Évolution des importations de foin en Suisse en valeurs (1000 USD) et en volumes (tonnes) de 1989 à 2011	104
Figure 9. Évolution du nombre d'exploitations laitières en Suisse entre les années de production 1990-1991 et 2012-2013.....	105
Figure 10. Évolution du prix du lait aux producteurs suisses en CHF constants entre janvier 2003 et décembre 2013.....	120
Figure 11. Évolution du taux de change mensuel (CHF/Euro) de janvier 1999 à mars 2014	126
Figure 12. Évolution du commerce international de fromages entre la Suisse et le monde en milliers de tonnes de 1988 à 2012	141
Figure 13. Évolution du commerce international de fromages entre la Suisse et le monde en milliers de USD de 1988 à 2012.....	141

Liste des abréviations et des sigles

ASL	Association Suisse des laitiers
CEE	Communauté économique européenne
CHF	Franc suisse
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IP	Interprofession
IP-Lait	Interprofession du lait
MIBA	Milchverband der Nordwestschweiz
MPM	Milchproduzenten Mittelland
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OP	Organisation de producteurs
OPU	Organisation de producteurs-utilisateurs
PA	Politique agricole
PSL	Producteurs suisses de lait
SAU	Surface agricole utilisable
UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
USP	Union suisse des paysans
VMI	Association de l'industrie laitière suisse

To Mr Gordon Jenkins who once told me that every agricultural subsidy should be ended. Thirteen years later, I must say that this sentence was the beginning of a long story and I can now say that you were wrong.

Remerciements

Mes premiers remerciements sont pour ma directrice et mon co-directeur. Mme Royer, par votre disponibilité, vos conseils avisés, votre intérêt envers mon projet de recherche et votre expérience vous m'aurez aidé à avancer à un rythme soutenu et à diminuer ma nervosité face à certaines étapes cruciales de mon processus de recherche. M. Duchesne, votre point de vue externe par rapport au secteur agroalimentaire et votre expertise en sciences politiques ont orienté mon mémoire dans une direction pour laquelle je n'aurais pas opté autrement : je vous en remercie. Je vous souhaite, à chacun, de vous épanouir dans vos futures tâches de professeurs titulaires.

De plus, je ne peux aussi passer sous silence la qualité de l'encadrement et la disponibilité de tout le personnel du Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation. J'aimerais remercier, plus particulièrement, M. Daniel-Mercier Gouin pour son sens critique, son ouverture à la discussion et son dévouement aux étudiants du département. De même, je remercie M. Lota D. Tamini pour sa sympathie hors du commun, la pertinence de son analyse, sa multidisciplinarité (en après-midi) et son amitié.

Un merci particulier à tous les intervenants qui m'ont aidé à un moment ou à un autre au cours de mon processus de recherche : Jean-Michel Couture, Guy Debailleul, Pierre Julien, Patrick Mundler et toute l'équipe de l'ISARA-Lyon (en particulier Mme Sigolène Verneret), sans oublier ma famille.

Mes derniers remerciements sont destinés à mes amis pour leur soutien indéfectible, leur engagement dans leur communauté et pour le bonheur que vous m'apportez au quotidien. Marie-Hélène de Cardaillac, réduire ta participation à la réussite de ce projet à tes conseils de traductrice serait hypocrite. Salocin A. Drareb-Tluan, Coll et Ariane Lafleur : notre amitié triomphera toujours. Anthony Laroche, j'admire ton dévouement pour le travail et pour les autres. Etiennoast, t'en as parcouru du chemin, souviens-toi en toujours lorsqu'on te critiquera. Ariane Lebel, tes récits de voyage m'auront fait voyager à

travers le monde. Marylou Boulianne, ton amour déborde. Justine Le Page-Gouin, merci de m'avoir enduré pendant deux ans. Sigee Solange, si le Canada ne te retient pas, il perdra une femme d'exception. Sophie Laughrea, tes questions m'aideront toujours à progresser. Manon Ruffy, je ne pensais pas que quelqu'un pourrait me marquer autant en si peu de temps. Ton intérêt pour la vie aura été contagieux, tu seras toujours la bienvenue au Canada. Finalement, Florence, tu auras vécu, plus que quiconque, mes difficultés et mes réussites au cours de la dernière année.

En terminant, ce projet n'aurait pas pu être possible sans l'aide financière de la Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective, de la Commission canadienne du lait et de la Financière agricole du Québec. Vous ne le réalisez sans doute pas, mais savoir que son projet de recherche profite d'un financement affecte positivement notre disposition à la recherche. Merci aussi aux bailleurs de fonds des divers projets de recherche sur lesquels j'ai eu la chance de travailler au cours des trois dernières années et qui m'auront permis de vivre décemment, tout en améliorant mes connaissances sur le milieu agroalimentaire, notamment la Chaire de leadership en enseignement de la mise en marché collective des produits agricoles et Ouranos.

Introduction

On considère que l'organisation des marchés en agriculture possède des spécificités qui lui sont propres. La théorie économique néoclassique lui consacre une approche particulière, souvent définie comme le *farm problem* (Debailleul, 1990; Bonnen et Schweikhardt, 1998). Historiquement, les gouvernements ont donc adopté une attitude plus interventionniste à l'égard de l'agriculture que pour d'autres secteurs. Toutefois, le traitement particulier qu'exigent les spécificités associées à l'agriculture (inelasticité de la demande, inelasticité de l'offre, périssabilité des produits, etc.) est de plus en plus remis en question et les États tendent à diminuer leur niveau d'intervention.

Les différentes organisations nationales et internationales ont plus fréquemment recours aux mécanismes de gestion privée de l'agriculture (FAO, [s.d.]a; b). C'est notamment le cas de la Suisse, qui soutenait pourtant sa production agricole depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le paradigme interventionniste en agriculture y aura subsisté pendant plusieurs décennies. Toutefois, les années 2000 amènent avec elles des changements structurels à la conception suisse de l'appui étatique aux différentes productions agricoles. Ainsi, le 1^{er} juin 2009, après plus de 32 ans de règlementation, les contingents de production du secteur laitier ont été abandonnés. De concert avec le milieu agricole, les instances gouvernementales responsables de l'agriculture ont choisi de mettre en place un programme obligatoire de contractualisation pour remplacer leur système de gestion de l'offre (Pflimlin, 2009; Chavaz, 2010; Kroll et coll., 2010; Pelloux, 2010; Kroll, 2011; Mann et Gairing, 2011).

Dès mai 2006, une période transitoire a précédé l'abandon des contingents. Au cours de celle-ci, des quantités de production supérieures aux quotas ont été accordées aux producteurs laitiers qui se regroupaient en Organisations de producteurs (OP) ou en Organisations de producteurs utilisateurs (OPU). Ensuite, ces organisations pouvaient demander au gouvernement de leur octroyer des quantités de production extra-quotas si elles prouvaient qu'elles possédaient un contrat avec un transformateur pour écouler cette

quantité supplémentaire. Cette période transitoire de trois ans visait à préparer la filière laitière suisse au démantèlement complet des contingents au 1^{er} mai 2009.

En effet, le modèle actuel de production et de mise en marché des produits laitiers est encore géré en grande partie par les OP et les OPU¹ qui maintiennent, par la contractualisation ou par des droits de livraison, un contrôle de l'offre. La majorité (90 %) des producteurs sont représentés par des OP ou des OPU (Mann et Gairing, 2011). Par contre, certains producteurs ont choisi de demeurer indépendants et de signer des contrats de gré à gré avec des transformateurs. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a été chargé de superviser les contrats d'approvisionnement des transformateurs laitiers avec les producteurs, les OP et les OPU, pour s'assurer qu'ils respectent réellement les normes, dont la durée contractuelle minimale d'un an et les modalités relatives au prix payé. Ces modalités peuvent être autant un prix fixe qu'un mécanisme de détermination des prix, qui ne garantit aucune certitude au producteur par rapport au montant qu'il recevra réellement. Malgré cette incertitude et une prise d'otage potentielle de la part des transformateurs, il semblerait que la contractualisation soit le meilleur modèle afin de garantir un fonctionnement adéquat du marché (Lelyon et coll., 2012). La prise d'otage réfère à une situation au cours de laquelle un des contractants doit se doter d'actifs spécifiques, afin de respecter les spécificités du contrat. Dans cette situation, les actifs spécifiques ne pourront obtenir une pleine rémunération à l'extérieur du contrat. Ce contractant se retrouve donc dans une situation de vulnérabilité face à l'autre contractant.

Aperçu de la situation laitière suisse

Le risque d'une prise d'otage est encore plus élevé dans une structure de marché comme celle du secteur laitier suisse. Les producteurs suisses ne produisent généralement que de très petites quantité de lait (la taille moyenne des fermes laitières était d'à peine plus

¹ Il s'agit ici d'un abus de langage. Les OP et les OPU ne représentent plus des organisations profitant de statuts particuliers définis par la loi. Les regroupements de producteurs sont plutôt des vestiges de l'organisation transitoire qu'ont été les OP et les OPU. Ainsi, bien que la notion d'exclusivité du partenaire commercial associée aux OPU et qui sera développée ultérieurement ne soit plus intrinsèque au modèle de regroupements de producteurs, il n'en reste pas moins que la classification par OP et OPU représente encore l'organisation actuelle des producteurs.

de 20 vaches par entreprise en 2011² (Office fédéral de la statistique, 2013 et nos calculs) et doivent faire face à une structure oligopsonistique. En effet, les transformateurs ne sont que huit pour transformer le lait non-fromager et 75% de l'achat du lait avec ensilage est fait par les quatre principaux joueurs. Les 14 000 producteurs qui leur livrent le lait ont donc relativement peu de poids seuls (Kroll et coll., 2010). Les structures de mise en marché collective (OP et OPU) peuvent alors venir influencer les relations commerciales. Il faut aussi noter que les deux principaux détaillants (Migros et Coop) détiennent 70 % du marché du commerce de détail alimentaire, en plus de posséder certains des principaux transformateurs laitiers (Pflimlin, 2009; Kroll et coll., 2010; Kroll, 2011).

Par ailleurs, la taille des exploitations agricoles suisses soulève l'enjeu de la rémunération des producteurs, qui ne dépend peut-être pas autant qu'ailleurs de leur production agricole et des marchés que du soutien étatique, notamment grâce à la multifonctionnalité³ (Chappuis et coll., 2008). Ce soutien peut contribuer à augmenter la résilience des agriculteurs. En effet, ceux-ci reçoivent des paiements directs éco-conditionnés⁴ pour : le maintien des surfaces agricoles, la dénivellation de leurs terres, la production biologique, des compensations écologiques, la consommation de fourrages par les animaux⁵, les conditions difficiles de production, les sorties en plein air des animaux et pour des considérations liées au bien-être animal (Kroll et coll., 2010).

² Cette moyenne cache toutefois les disparités importantes entre les entreprises laitières. Par exemple, les entreprises pour lesquelles la production laitière est l'exploitation principale et qui possèdent moins de cinq ha en culture n'ont en moyenne que 8,6 vaches, alors que les entreprises mettant en culture 50 ha et plus avaient en moyenne près de 43 vaches en lactation (Office fédéral de la statistique, 2013 et nos calculs), soit plus de deux fois la moyenne nationale.

³ La multifonctionnalité de l'agriculture est la « capacité des systèmes agricoles à contribuer simultanément à la production agricole et à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, ainsi qu'à l'équilibre des territoires et à l'emploi » (Pangolin, 2004).

⁴ L'écoconditionnalité est le fait de lier des paiements à la réalisation de biens environnementaux ou à l'atteinte de conditions en matière de performance environnementale (Legg et Diakosavvas, 2010).

⁵ À l'exception des animaux laitiers jusqu'à tout récemment.

Questions de recherche

Après cinq ans d'évolution du système déréglementé en Suisse, il serait intéressant d'évaluer leur modèle pour déterminer s'il répond aux attentes des différents intervenants du secteur. Pour ce faire, il faudrait d'abord cerner les raisons qui ont mené à la déréglementation des quotas de production et à la mise en place du réseau de contractualisation. Il sera alors nécessaire de distinguer les laits destinés à la production fromagère et les laits destinés à tous les autres produits laitiers, puisque ceux-ci ne sont pas soumis aux mêmes considérations de mise en marché (Conseil fédéral suisse, 2008; Chavaz, 2010). À cet effet, Mann et Gairing (2011) récapitulent les résultats d'une étude réalisée auprès des 33 plus grosses entreprises laitières suisses, en soulignant l'existence de deux méthodes contractuelles distinctes. Celles-ci ont toutefois la même finalité : la différenciation des laits en fonction de leur répartition intra et extra quota, malgré l'abolition officielle des quotas.

En retracant les raisons qui ont poussé l'État à modifier sa législation, il sera possible de mettre en parallèle les attentes des intervenants et la réalité de la déréglementation. Cette comparaison semble d'autant plus nécessaire, puisqu'une enquête des Producteurs Suisses de Lait (PSL), réalisée deux ans après la mise en place des mesures de transition, révélait que 80 % des agriculteurs étaient en faveur d'une réglementation de la production différente de celle des quotas de production et pour la contractualisation directe entre producteurs et acheteurs. Ce sondage a été mené alors que les résultats économiques des agriculteurs étaient de plus en plus catastrophiques (le prix atteignant 60 % des coûts de production, croissance du stock de beurre) (Locher et Bezençon, 2011).

Le prix reçu par le producteur varie considérablement selon les marchés visés par le transformateur, puisqu'il dépend de l'utilisation du lait par le transformateur. En effet, les produits à plus faible valeur ajoutée, le beurre par exemple, feront diminuer les prix versés aux producteurs. Les transformateurs auront donc tendance à transformer les surplus de lait en ce genre de produits. En 2010, des membres du Parlement et du Conseil des États ont tenté d'instaurer une taxe de 30 centimes de francs suisses sur le kilo de lait (Motion Aeby),

afin de couvrir les coûts de l'écoulement du lait en surplus. Toutefois, des taxes moins contraignantes ont été imposées au grand dam de certains intervenants de l'Interprofession-lait (IP-Lait)⁶, qui ont choisi de contester cette taxation devant les tribunaux (Locher et Bezençon, 2011).

Ainsi, il convient de se questionner au sujet de la nouvelle politique laitière suisse par rapport aux attentes des différents intervenants du secteur. La principale question de recherche à considérer serait alors :

La politique de contractualisation obligatoire de la production laitière suisse permet-elle la réalisation des attentes de la filière et des objectifs fixés par l'État?

Afin de réussir à bien y répondre, il faudrait d'abord identifier les changements que la politique de déréglementation des quotas a apportés. Une première sous-question se pose :

1. Quels ont été les principaux changements opérés dans la politique laitière suisse lors du passage d'une régulation publique du secteur à une régulation contractuelle privée?

Puis, afin de déterminer si la politique a bien répondu aux attentes des intervenants, il faut cibler correctement ces attentes et vérifier si celles-ci ont été comblées. Ainsi, les deuxième et troisième sous-questions de recherche seraient :

2. Quelles étaient les objectifs de l'État et les attentes des producteurs et des transformateurs envers le changement de politique laitière?

⁶ Une Interprofession est un regroupement des différents intervenants d'une filière avec un pouvoir de recommandation. Dans le cas de l'Interprofession-Lait suisse, ce sont 50 acteurs de l'industrie laitière suisse (organisations de producteurs, transformateurs, fromagers et détaillants) regroupant plus de 95 % du lait suisse qui la composent (IP-Lait, 2013a).

3. En quoi la nouvelle politique répond-elle (ou ne répond-elle pas) aux attentes des différents acteurs et aux objectifs de l'État?

Ces questions sont d'autant plus intéressantes, puisqu'il semblerait, à première vue, que les attentes des producteurs n'aient pas été répondues. En effet, la forte diminution des prix à laquelle ceux-ci ont rapidement été confrontés n'était certainement pas l'effet recherché. Le mécanisme d'adaptation mis en place afin de séparer les différentes classes de lait en fonction de leur utilisation est d'ailleurs un bel exemple de cette problématique, car les transformateurs n'ont plus nécessairement intérêt à augmenter les quantités contractualisées pour la consommation nationale. Au contraire, ils ont plutôt intérêt à augmenter la demande dans les autres marchés moins profitables pour les producteurs. Le faible nombre des transformateurs et l'importance de certains dans le marché pourrait aussi leur permettre d'orienter davantage la teneur des contrats.

Au niveau de l'État, l'effet actuel de la nouvelle politique déçoit plutôt l'espoir de voir son intervention diminuer. Un fond tripartite État/PSL/IP-Lait de 30 millions de francs suisses (CHF) par an a dû être créé, afin d'aider les producteurs à financer, en cas de crise, le maintien des stocks privés ou le dégagement de leurs produits sur les marchés internationaux. De plus, les contribuables ont déboursé 14 millions CHF au début de 2009 pour soutenir les prix du beurre et de la crème, ainsi que 200 millions CHF à la fin de la même année pour stabiliser le marché, pour les aides à l'exportation et pour de nouveaux paiements directs (Kroll et coll., 2010).

Objectifs de recherche et pertinence socio-économique et scientifique

Comme mentionné précédemment, la réalisation d'un tel projet s'inscrit dans une volonté de documenter une approche politique particulière pour un secteur agricole. La principale caractéristique qui se dégage de ce changement est manifestement le passage d'une politique publique vers une politique privée où la contractualisation (et donc le lien

entre plusieurs agents privés) remplace la gestion étatique des produits laitiers suisses. Ce changement important pour les acteurs de la filière a certainement suscité de grandes attentes pour chacun d'entre eux. Le premier niveau d'analyse devrait donc vérifier si leurs attentes ont été comblées ou si le modèle retenu ne correspondait finalement pas avec la réalité sur le terrain. La pertinence socio-économique de l'étude apparaît donc clairement, puisque des améliorations au programme actuel devraient bonifier la situation des acteurs et permettre la mise en place d'un programme revisité et plus performant.

Toutefois, le niveau de satisfaction des acteurs n'est pas le seul niveau d'analyse possible dans cette étude. En effet, l'application de la théorie à la réalité devrait permettre de valider ou non certaines composantes de la théorie des contrats, par un regard sur les mécanismes de contractualisation mis en place et sur leur réussite. L'élaboration de solutions de rechange en tenant compte de cette théorie devrait renforcer le lien entre celle-ci et la réalité et justifier la pertinence scientifique du projet. L'atteinte des objectifs de la politique grâce aux différents outils mis en place aiderait ainsi à approfondir les intuitions économiques qui soutiennent la théorie.

Contenu de l'étude

Pour approfondir ces questions et afin de rendre un jugement approprié sur la situation, il faudra d'abord circonscrire le marché laitier suisse. Pour ce faire, les différentes législations ayant eu cours depuis les années 1950 seront décrites, afin de bien identifier les raisons sous-tendant l'organisation actuelle du secteur. Par le fait même, un portrait de la production au cours des dernières années sera dressé. Une attention plus particulière sera portée sur les périodes de changement de législation, puisque ces dernières découlent généralement de revendications. Ainsi, des sections complètes seront consacrées à l'instauration et au démantèlement des contingents.

La composition des contrats influencera fortement le succès relatif de la nouvelle politique puisque la régulation du marché laitier suisse fera le passage vers une

coordination reposant sur le droit privé. Comme les produits laitiers doivent répondre à certaines exigences différentes de la majorité des produits manufacturés (périssabilité, inélasticité-prix de la demande, etc.), les contrats laitiers nécessitent d'être adaptés à cette réalité. Une revue de la littérature sur les contrats, spécifiques aux exigences de ces produits, sera donc présentée, notamment en vue d'établir un parallèle entre les choix politiques et la théorie.

Ensuite, un cadre méthodologique fortement inspiré de la méthode d'évaluation de programmes sera avancé. Les raisons derrière le choix de la méthodologie retenue seront justifiées, ainsi que la sélection des variantes possibles. Cette méthodologie servira, entre autres, lors des entrevues pour déterminer les attentes et objectifs des acteurs. Bien évidemment, il existe des limites inhérentes au choix méthodologique et celles-ci seront présentées dans cette section.

Par la suite, une section sera consacrée à l'identification des objectifs de la politique et des attentes formulées par les différents intervenants lors des entrevues ou dans d'autres documents. Cette section servira de préambule aux trois sections suivantes, qui mettront en parallèle les attentes formulées dans les entrevues et les hypothèses tirées de la revue de la littérature avec les différents indicateurs de la réalité actuelle et l'atteinte des buts de la politique.

Finalement, à travers un récapitulatif de l'ensemble de l'étude, quelques pistes de réflexion seront amenées, aussi bien pour les acteurs suisses, qui pourront profiter de l'analyse de leur politique, que pour d'autres chercheurs qui souhaiteraient comparer les résultats suisses avec ceux d'un autre marché.

1. Historique de la production laitière suisse

Pour bien comprendre l'environnement laitier suisse, l'évolution des politiques laitières est présentée. De cette façon, il sera possible de bien situer la déréglementation dans l'évolution historique des politiques laitières, mais aussi d'identifier certains déterminants utiles lors de l'analyse de l'atteinte des objectifs de la politique de contractualisation et surtout, pour une éventuelle comparaison avec d'autres États. Les raisons sous-tendant les changements de politiques seront notamment à retenir. Ce chapitre est divisé en sections, selon les différentes politiques liées au contingentement. La période pré-contingentement est d'abord abordée, suivie de la période de mise en place du contingentement et de ses caractéristiques. Ensuite, une section regroupera les quatre réformes du système de contingentement, incluant la déréglementation. Puis, une autre se consacrera à la période post-contingentement, correspondant à la période actuelle. Finalement, une comparaison des différents points critiques ayant mené à des réformes du système laitier suisse est présentée.

1.1 Période pré-contingentement

La période pré-contingentement est marquée par des arrêtés laitiers, dès 1957, d'une durée de quatre à six ans, avec des modifications possibles en cours de route (après respectivement deux ou trois ans).

Les premières mesures protectionnistes du secteur laitier sont toutefois apparues en 1947, à la fin de la Seconde guerre mondiale, alors que la souveraineté alimentaire s'inscrivait parmi les principaux piliers de la défense de la Suisse (Kroll et coll., 2010). Ainsi, dix ans avant le premier arrêté laitier, les producteurs de lait pouvaient déjà profiter des redevances issues des taxes sur le lait et la crème de consommation pour aider à la mise en marché des produits résiduels du secteur (beurre et poudre de lait écrémé). Des barrières tarifaires sur l'importation de beurre, de lait en poudre, de lait condensé et des huiles et graisses comestibles étaient aussi présentes pour éviter de concurrencer, sur les marchés intérieurs, des produits pour lesquels des stocks locaux s'accumulaient déjà. La taxe sur les

huiles et graisses comestibles était toutefois l'exception, car elle visait plutôt à atténuer l'écart de prix entre le beurre suisse et les produits substituts importés (Confédération helvétique, 1977).

Ces différentes sources de revenus devaient suffire à pallier les faibles prix du lait des années 1950, sans obliger la Confédération à débourser directement aux producteurs. Toutefois, les prix n'ont plus couvert les coûts de production du lait dès 1957, obligeant celle-ci à débloquer un budget de 10 millions CHF en soutien à la mise en marché des produits laitiers via le premier arrêté laitier. Cette enveloppe s'est avérée insuffisante, nécessitant une mise à jour de l'arrêté en 1959. Le gouvernement fixait ainsi que les coûts supplémentaires allaient être assumés également par l'État et par les producteurs, jusqu'à une contribution étatique supplémentaire de 10 millions de CHF. Le but derrière la participation des producteurs était d'éviter que les dépenses de l'État deviennent trop importantes, tout en responsabilisant les agriculteurs envers les conséquences d'une production importante de lait dans des conditions peu favorables. Advenant que ce soutien n'était pas suffisant, l'État pouvait ajouter autre 10 millions CHF. Les producteurs devaient, dans ce cas, défrayer 65 % des coûts reliés au programme de soutien aux producteurs (18,57 millions CHF). Finalement, un quatrième palier était aussi en vigueur pour toutes les dépenses supérieures aux 30 millions CHF déjà déboursés par l'État. Dans ce cas, celui-ci s'engageait à ne défrayer que 20 % des coûts, la balance devant être assumée par les producteurs (Confédération helvétique, 1977).

Du côté de la participation des producteurs, elle était réalisée grâce à une retenue collectée par les transformateurs laitiers à une hauteur maximale de 0,03 CHF/kg de lait livré. De plus, les producteurs devaient contribuer à 30 % des dépenses d'exportation des produits vendus à un prix inférieur au prix local sur les marchés internationaux. Pour aider à financer les exportations, une taxe à l'importation sur la crème et la poudre de crème a été instituée (Confédération helvétique, 1977).

Malgré les majorations de 1959, les budgets laitiers continuaient d'augmenter. L'arrêté laitier du 4 octobre 1962 a entraîné une majoration de la contribution minimale de l'État de 10 millions CHF, pour un total de 20 millions CHF garantis sans participation des producteurs. Les autres paliers de dépenses n'ont pas subi de changements, au contraire de la participation des producteurs. Par contre, une exemption de taxes sur une première quantité produite fut mise en place, de sorte que les premiers 8 000 kg de lait livrés par chaque entreprise agricole étaient libres de taxes. La participation des producteurs aux dépenses d'exportation fut également diminuée du tiers, alors qu'ils n'ont plus eu qu'à participer à hauteur de 20 %. Par ailleurs, l'arrêté prévoyait l'instauration d'une taxe à l'importation de crème glacée. Cette dernière n'a toutefois jamais été mise en place (Confédération helvétique, 1977).

Les nouvelles mesures n'ont pu freiner l'augmentation rapide des dépenses de la Confédération en matière de soutien au secteur laitier. Cette situation a amené des ajustements nécessaires dans l'arrêté laitier du 16 juin 1966 (mis à jour en 1968). Afin de réduire les dépenses de la Confédération, il n'y a plus eu dès lors de distinctions entre le soutien des produits écoulés sur le marché national et ceux écoulés sur les marchés internationaux. La contribution minimale de la Confédération fut aussi ramenée à 10 millions CHF. Quant aux 10 millions CHF retranchés, ils furent disponibles automatiquement si les contributions des producteurs dépassaient le 0,02 CHF/kg de lait livré. Cette mesure visait à éviter que les producteurs ne déboursent des montants trop importants par rapport à ce que la Confédération versait. La quantité franche de 8 000 kg de lait/entreprise fut alors conservée et les contributions des producteurs pouvaient alors atteindre un maximum de 0,05 CHF/kg de lait livré (issu de la mise à jour de 1968). S'il était atteint, le dernier centime ne devait servir qu'à faciliter la transition des entreprises laitières vers le bovin de boucherie. Le relèvement du maximum de la contribution des producteurs fut couplé à l'imposition d'un plafond des contributions gouvernementales à 80 millions CHF, de même qu'à l'instauration d'une nouvelle barrière tarifaire sur les préparations laitières importées et d'une taxe sur les succédanés du lait (1968). La mise à jour de l'arrêté en 1968 incluait aussi une possibilité de contingentement individuel. Toutefois, à ce moment, les décideurs choisirent de ne pas l'appliquer, préférant continuer

d'étrenner les mesures de coordination du marché déjà présentes. L'augmentation de la retenue à 0,05 CHF/kg entraîna une diminution de la production d'un peu plus de 100 000 t entre 1967-1968 et 1968-1969 (-6 %) notamment à cause de la reconversion d'entreprises laitières (Confédération helvétique, 1977).

La possibilité de contingentement individuel ne fut pas reconduite dans l'arrêté du 25 juin 1971 (révisé en 1974), alors qu'un contingentement global de 2,6 millions de tonnes de lait fut plutôt mis de l'avant. Le contingentement global fonctionnait de façon à ce que l'État détermine une quantité cible pour l'ensemble du territoire au début de chaque période de production (mai), quantité à laquelle les producteurs avaient le devoir de se conformer. Au-delà de cette quantité, l'ensemble des producteurs devaient contribuer de façon égale pour financer les surplus. Ainsi, pour les premières 25 000 t supplémentaires, tous les producteurs devaient verser 0,10 CHF/kg. À chaque 25 000 t supplémentaires, s'ajoutait alors une contribution de 0,10 CHF/kg, jusqu'à une contribution maximale de 0,40 CHF/kg (55% du prix). Un problème s'est alors rapidement posé puisque les producteurs respectant la quantité leur revenant de droit devaient contribuer autant que les producteurs dépassant allégrement leur production historique. Ainsi, l'incitation au respect des quantités globales n'était pas effective pour chacun des producteurs pris individuellement. Ce problème se posa dès les premières années alors que les producteurs avaient surproduit 0,8 million de tonnes en 1971-1972 et 0,9 million de tonnes en 1972-1973. En réaction, l'État augmenta la quantité fixée à 2,7 millions de tonnes pour l'année de production 1973-1974, mais les producteurs produisirent alors 2,77 millions de tonnes. Ces accroissements de la production étaient principalement causés par l'augmentation des prix à la ferme du lait, qui entraîna une diminution de l'autoconsommation, une augmentation du cheptel (de 869 000 vaches laitières en 1971 à 907 000 en 1976) et une plus grande productivité de celui-ci, grâce à des fourrages de meilleure qualité (de 3590 kg de lait/vache en 1971 à 3820 kg de lait/vache en 1975) (Confédération helvétique, 1977).

L'arrêté de 1971 fixa aussi un plafond aux dépenses étatiques à 150 millions CHF. Ce plafond fut atteint dès l'année de production subséquente, 1972-1973. Quant aux contributions des producteurs, elles furent revues à la baisse pour les soldes non-couverts

pour le beurre, le fromage et les autres produits laitiers (40 %, 10 % et 10 % respectivement), jusqu'à un maximum de 0,02 CHF/kg de lait livré. Les producteurs purent tout de même continuer de profiter des quantités exemptes de taxes alors qu'elles furent relevées à 20 000 kg/entreprise pour les producteurs de montagnes. Il s'agissait d'une première distinction mise en place pour encourager la production montagnarde de fromages, beaucoup plus profitable pour l'industrie laitière. Pour éviter des dépassements de coûts trop élevés alors que la récession mondiale affectait les exportations suisses, une taxe fut également mise en place sur les fromages importés dès 1975 pour diminuer la concurrence entre les produits suisses et importés (Confédération helvétique, 1977).

L'impact se traduisit par une augmentation de la production de fromages galvanisée par : l'augmentation de l'indemnité pour non-utilisation d'ensilage, la mise en place d'un supplément pour lait transformé en fromage, des encouragements à la production, des primes pour les regroupements de producteurs et des contributions à différents frais d'amélioration de la structure. Par contre, la consommation de lait sous forme de lait de consommation diminua de 150 kg/habitant/an en 1965 à 112 kg/habitant/an en 1975 (-25 %), en raison de la diminution des livraisons à domicile de lait. De même, à partir de 1964-1965, la consommation de beurre diminua, causée par l'augmentation rapide des prix en lien avec la diminution des contributions fédérales alors que les consommateurs recherchaient de plus en plus des produits partiellement écrémés. Il y eut ainsi une accumulation des stocks de beurre (issu du gras retiré du lait écrémé), augmentant les coûts pour la Confédération qui dut diminuer les prix du beurre afin de relancer sa consommation (Confédération helvétique, 1977). Ces prix du beurre plus bas entraînèrent une augmentation de sa consommation jusqu'en 1974-1975 lorsque le prix augmenta au 1^{er} mars 1975.

1.2 Instauration du contingentement

C'est dans un contexte de surproduction laitière, d'accumulation des stocks de beurre et d'augmentation importante des dépenses fédérales que le législateur suisse proposa une nouvelle avenue de règlementation. Malgré toutes les mesures prises, les

pressions sur les ressources financières de l’État restèrent très fortes et les contribuables furent de plus en plus réfractaires à soutenir la surproduction de lait suisse. C’est dans cette optique que l’introduction d’un contingentement individuel fut de nouveau amenée par l’entremise d’un arrêté sur le secteur laitier en 1977. La promulgation de l’arrêté n’a pas signifié pour autant l’instauration d’un contingentement individuel, mais plutôt la poursuite du contingentement global. L’OFGA obtint également, par cet arrêté, la possibilité de mettre en place le contingentement individuel, advenant des résultats peu satisfaisants du contingentement global, ce qui se produisit dès 1977 (Confédération helvétique, 1977).

La mesure du contingentement de la production laitière reçut l’appui de la majorité des cantons, de même que de nombreuses associations de producteurs laitiers, malgré les désavantages perçus dès sa mise en place. Ceux-ci concernaient surtout la restriction de la liberté d’exploitation et la cristallisation des structures des entreprises, mais semblaient alors compensés par l’efficacité de l’orientation de la production par l’État. En effet, l’État fixait la quantité à produire pour l’ensemble du territoire sur la base de la production de 1976, puis la répartissait entre les différents cantons, toujours en fonction de leur historique de production. Les cantons avaient alors la tâche de répartir les quantités qui leur étaient attribuées aux sociétés de laiterie⁷ présentes sur leur territoire (Confédération helvétique, 1977; Kroll et coll., 2010). Ces dernières s’assuraient par la suite de gérer les différents contingents distribués. La quantité qui leur était dévolue servait de base pour la détermination des dépassements des contingents individuels. Par exemple, un producteur dépassant la quantité qui lui était attribuée ne subissait pas nécessairement de mesures coercitives, car celles-ci étaient appliquées uniquement s’il était redevable à une société de laiterie ayant dépassé les quantités qui lui étaient allouées. Ainsi, un producteur pouvait compenser la sous-production d’un de ses confrères sans qu’il n’y ait de mesures de restriction imposées. Ces mesures de restriction consistaient à un prélevé de 0,40 CHF/kg de lait livré extra-contingent (environ 55 % de la valeur du lait vendu). L’arrêté laitier prévoyait une majoration maximale de la pénalité pour production extra-quota à 0,60 CHF/kg, qui fut rapidement atteinte (Confédération helvétique, 1977).

⁷ Une société de laiterie est l’endroit où les producteurs livrent leur lait et où il peut être transformé. Il s’agit d’une petite coopérative de transformation.

L’attribution des contingents individuels fut gérée par les sociétés de laiterie sur la base de l’historique de production de chacun, mais aussi sur les surfaces agricoles utilisables (SAU) possédées par ceux-ci, car ces SAU déterminaient la capacité des producteurs à fournir un apport adéquat en fourrages à leurs animaux. Si certains voulaient quitter la production, c’est alors la société de laiterie qui recevait les contingents et qui était libre de les redistribuer à ses membres ou à la relève. Cette dernière pouvait profiter de contingents équivalant au maximum à la moyenne de la quantité livrée par hectare de SAU de ses membres. Par ailleurs, les agriculteurs situés en zone de montagnes II à IV et en zones d’estivage⁸ n’étaient pas soumis au contingentement, pour favoriser leur production et leur évolution structurelle. Il s’agit des zones qui fournissent le lait permettant de confectionner les fromages suisses particulièrement prisés (Confédération helvétique, 1986).

Le quota de l’année de production 1977-1978 fut fixé à 3,3 millions de tonnes, incluant un contingent indicatif mais non-obligatoire de 0,415 millions de tonnes pour les zones de montagnes II à IV (Confédération helvétique, 1986). Comme ces zones n’étaient pas soumises au contingentement, des prix beaucoup plus alléchants y entraînèrent une augmentation importante de la production de 0,34 millions de tonnes en 1977-1978 à 0,5 millions de tonnes en 1984-1985⁹. Les contingents leurs furent alors imposés dès mai 1981 pour tenter de freiner la croissance des dépenses laitières du gouvernement. Une certaine tolérance fut toutefois maintenue quant au respect des contingents de ces zones, en raison du faible niveau de revenu auquel les producteurs faisaient face. Une volonté gouvernementale de lier les contingents aux besoins du marché apparaissait alors, à l’inverse de ce que les producteurs demandaient, soit de les lier à la maximisation du revenu des producteurs (Confédération helvétique, 1986). Lors de la mise en place des contingents (1975), le prix du lait représentait majoritairement le seul revenu des

⁸ Le territoire agricole suisse est séparé en trois types de zones : plaines, montagnes et estivages/alpages. Celles-ci sont liées à la topographie de leur territoire et la zone de montagnes est définie en sous-zones de I à IV où la zone IV représente la zone la plus abrupte (OFAG, 2013b).

⁹ Pour la production de montagnes II à IV seulement. Les données concernant la production en alpages débutent pour l’année de production laitière 1981-1982 et sont stables à 0,048 millions de t.

producteurs laitiers (Confédération helvétique, 1977). Ce revenu dépendait du prix fixé par le gouvernement pour l'achat du lait et des contingents possédés par les producteurs.

Pour aider à encadrer la production laitière contingentée, une panoplie d'autres mesures furent mises en place. Au niveau de la protection à la frontière, les exportations représentaient 24 % du lait produit en 1975, alors que les importations n'en représentaient que 10 %. Toutefois, comme le commerce international était surtout centré sur le commerce de fromages (44 % de la production en 1975-1976; 51 467 t exportées et 21 562 t importées en 1975), la mise en place d'une taxe à l'importation sur le fromage en 1975 devait restreindre les importations, représentant 30 % de la consommation nationale de fromages en 1975 (contre 14 % en 1960). Du côté des exportations, les négociations internationales sur les fromages suisses permirent un traitement plus favorable de certaines appellations réservées¹⁰ au sein de la Communauté économique européenne (CEE), grâce aux négociations dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le marché de la CEE représentait alors 77 % des exportations de fromages et était donc un marché pour lequel la Suisse avait un intérêt certain. Son positionnement profitait de la renommée internationale et environnementale (sans utilisation de nitrates) de la production fromagère suisse. Le gouvernement suisse représentait l'importance de la particularité du lait fromager par une indemnité de non-ensilage, versée de novembre à mars pour les producteurs choisissant de ne pas utiliser cette technique de fermentation des fourrages et du maïs¹¹. La prime était fixée depuis 1976 à 0,04 CHF/kg¹² de lait à laquelle venait s'ajouter une prime de 0,04 CHF/kg si le lait était transformé en fromage (Confédération helvétique, 1977).

D'autres produits alimentaires étaient aussi l'objet de considérations commerciales. Le lait condensé importé était taxé de 0,32 CHF/kg depuis le 1^{er} mai 1975, alors qu'un versement de 0,35 CHF/kg était effectué pour favoriser les exportations. Le yaourt profitait aussi de subsides à l'exportation à hauteur de 0,32 CHF/kg de lait entier utilisé dans sa

¹⁰ Emmental, gruyère, sbrinz, appenzell, fromage aux herbes de Glaris, fromage fondu.

¹¹ Une estimation de 2010 (Kroll et coll., 2010) mentionne que c'est environ 40 % de la production laitière suisse qui serait produite sans ensilage.

¹² Elle était de 0,02 CHF/kg de lait livré avant 1974 et de 0,03 CHF/kg entre 1974 et 1976.

fabrication, afin de compenser les barrières tarifaires des autres pays. Au niveau du lait frais et des autres produits dérivés¹³, il existait des quotas d'importation depuis 1967 pour protéger la production nationale. Pour ce qui était du beurre, les importations passaient par une société fédérale (BUTYRA) depuis 1932, afin d'éviter d'entraver l'écoulement national. En effet, le beurre représente le principal sous-produit de la production laitière suisse et les mesures prises visaient à éviter que des stocks s'accumulent, alors que des produits importés étaient écoulés. La taxe à l'importation correspondait à la différence entre le prix mondial et le prix de gros suisse, pour s'assurer que les produits importés n'étaient pas meilleur marché que les produits locaux. Les importations de poudre de lait écrémé, de leur côté, étaient régulées depuis 1954. Avant 1969, l'importation était restreinte à une partie pour deux parties nationales utilisées. Ce ratio fut modifié en 1969 pour le fixer à une partie importée pour quatre parties nationales utilisées. De plus, les utilisateurs de poudre de lait écrémé suisse profitèrent d'une subvention de 1900 CHF/t pour 75 % de leur utilisation de produits locaux. Dans une moindre mesure, les importations de lait condensé, de crème, de poudre de crème, de poudre de petit-lait et de poudre de babeurre se virent taxées à différents niveaux (Confédération helvétique, 1977).

L'ensemble des règles furent mises en place pour une durée de dix ans, soit jusqu'en 1987¹⁴, où un nouvel arrêté sur l'économie laitière devait revoir les modalités du contingentement.

1.3 Mesures d'ajustement du système de contingentement de la production laitière

1.3.1 Première réforme : arrêté laitier de 1988

La mise en place du système de contingentement visait à diminuer le fardeau fiscal des contribuables envers la production laitière. En valeur absolue, la contribution gouvernementale à l'agriculture augmenta entre 1960 et 1985, mais en pourcentage du

¹³ Lait entier, lait écrémé, babeurre, petit-lait, kéfir, yaourt, lait fermenté.

¹⁴ L'arrêté aura été reconduit d'un an, jusqu'en 1988, pour permettre aux instances démocratiques de se prononcer tout en maintenant un régime laitier (Confédération helvétique, 1987).

budget de la confédération, l'agriculture passa de 13,3 % en 1960 à 8,8 % en 1985 (dont 4 % était lié au budget laitier) (Confédération helvétique, 1986). Cette baisse relative ne reflétait pas les visées gouvernementales, alors que les coûts du soutien laitier atteignaient 818 millions CHF en 1983-1984 (Confédération helvétique, 1985). Cette augmentation importante du budget laitier fut essentiellement causée par l'augmentation des contingents (de 3,03 à 3,12 t entre les années de production 1977 et 1985) et par l'augmentation du prix du lait garanti par le gouvernement qui passa de 0,75 CHF/kg en 1977 à 0,92 CHF/kg en 1985. L'augmentation du prix du lait était justifiée par le désir d'assurer une situation adéquate de l'agriculture et ce, particulièrement en montagnes, où les revenus ne semblaient pas permettre d'atteindre la situation financière visée. Cette augmentation du prix eut comme effet de diminuer de façon relative les pénalités financières liées à la production de lait extra-quota et donc l'efficacité du système de contingentement.

Pour améliorer cet incitatif, la Confédération modifia en 1985 la pénalité pouvant être appliquée pour la production extra-quota, l'augmentant à 0,75 CHF/kg, ce qui représentait alors 87 % du prix du lait. Elle fut ensuite (1987) convertie en une taxe *ad valorem* entre 80 et 85 % du prix du lait.

Diverses autres mesures d'ajustement furent mises en place pour diminuer le fardeau fiscal, dont une diminution automatique du contingent d'un producteur de plaines qui dépasserait son quota de plus de 1 000 kg (Confédération helvétique, 1993). La diminution devait être au moins de 50 % du dépassement effectué. Cette mesure fut suivie par l'intégration d'une mesure de diminution différenciée du quota selon la zone de production au 1^{er} novembre 1985. Des mesures de différenciation en fonction de la taille de l'entreprise furent aussi instaurées. Par exemple, en 1979, les entreprises de plus de 100 000 kg (8,5 % des entreprises) durent diminuer leur production de 1 à 8 % selon leur taille (Confédération helvétique, 1986). L'idée de différencier directement le prix reçu par le producteur selon sa taille fut aussi avancée, mais les coûts importants qui l'accompagnaient l'ont fait rejeter. Un ajustement au niveau des SAU fut aussi réalisé pour retirer du calcul des superficies disponibles pour nourrir les animaux, les superficies en vignes, en forêts ou en arbres fruitiers.

Des mesures d'accès aux contingents furent aussi instaurées afin d'augmenter la flexibilité du programme. La première mesure consistait à déposer une demande de majoration du contingent pour modernisation des structures. Dans les dix premières années du contingentement, 129 000 demandes furent ainsi déposées en ce sens par 60 000 producteurs laitiers. La seconde mesure consistait à accroître les superficies possédées par le producteur. L'augmentation se faisait alors de façon automatique en lien avec la productivité de la société de laiterie. Ces deux mesures entraînèrent une hausse moyenne de 10 200 kg/entreprise (+21 %) de plaines ou de zone de montagnes I entre 1977 et 1987. L'augmentation provenait alors à 40 % des demandes pour modernisation et à 60 % de l'augmentation des superficies. Les autres mesures d'accès aux contingents sont plus difficilement mesurables et n'étaient disponibles que lorsqu'il y avait changement d'exploitant, l'arrivée d'une relève, lorsqu'un animal de remplacement provenant d'une zone de montagnes II à IV était acheté par une entreprise de plaines¹⁵ ou encore pour une situation financière précaire¹⁶. Il n'existe donc toujours pas de commerce des contingents entre les producteurs, ceux-ci devant s'en remettre aux directives gouvernementales (Confédération helvétique, 1986).

Toutefois, un producteur voulant se reconvertisir pouvait profiter d'une mesure de suspension du contingent. De cette façon, un producteur pouvait choisir de ne pas produire de lait pendant un maximum de cinq ans sans perdre son contingent ni se voir imposer de pénalité. Ainsi, il avait tout le loisir d'essayer de se convertir à une autre production sans encourir la conséquence de ne plus avoir accès à son quota. Il pouvait aussi profiter de mesures de soutien financier pour la reconversion vers le bovin de boucherie, mesures qui se révélèrent peu efficaces (Confédération helvétique, 1986).

L'importance du budget laitier a aussi induit des changements dans les autres mesures de soutien à la production laitière, notamment par une première volonté, non-concrétisée, d'opter pour des paiements directs. Une première mesure réalisée fut l'abolition du montant minimal devant être investi par la Confédération puisque depuis une

¹⁵ Mise en place en 1979, c'est environ 10 000 animaux/an qui ont ainsi été subventionnés.

¹⁶ Cette mesure a été abolie pour les zones de plaines et de montagnes I en 1981.

trentaine d'année ce montant était dépassé à chaque année. La participation des producteurs fut elle aussi modifiée par un abandon de leur participation dans le financement des soldes non-couverts de beurre et de fromages, compensée par une augmentation de la participation des producteurs au financement de la mise en marché des produits laitiers à 0,04 CHF/kg. En contrepartie, les quantités franches de ces frais furent augmentées à 15 000 kg pour les entreprises de plaines, à 30 000 kg pour les entreprises de collines et à 40 000 kg pour les zones de montagnes. De plus, les producteurs de montagnes reçurent un supplément de revenu majoré dès 1983, pouvant représenter entre 0,03 et 0,22 CHF/kg selon la zone de production et la productivité de l'agriculteur (Confédération helvétique, 1986). Une autre taxe fut mise en place en saison de production pour financer le lait produit pendant la contre-saison. Cette mesure de redistribution ne nécessitait pas d'investissement de la Confédération, alors que seuls les producteurs étaient amenés à contribuer (Confédération helvétique, 1993).

Pendant ce temps, la production laitière européenne augmentait, entraînant une plus grande concurrence des fromages locaux sur le marché européen. Les ventes de fromages suisses sur le marché européen diminuèrent conséquemment. De plus, l'Union européenne mit en place en 1984 des contingents d'importation sur les fromages, réduisant l'accès à son marché (Confédération helvétique, 1986).

Il y eut alors instauration d'une taxe à la consommation sur le lait partiellement écrémé puisque celui-ci entraînait l'accumulation de surplus¹⁷. La taxe à l'importation de crème et de poudre de crème fut renouvelée, tout comme celle sur les fromages importés dont les recettes servaient à financer la vente des fromages à pâte molle ou mi-ferme locaux. Toutes les taxes devant être payées par le consommateur subirent des ajustements dans les années subséquentes en raison de l'abandon de certaines pièces de monnaie¹⁸ (Confédération helvétique, 1988).

¹⁷ Une taxe sur le lait écrémé a aussi été évaluée mais il en a été déduit qu'elle serait contournée par un achat direct des constituants.

¹⁸ Les taxes à la consommation ne représentant que de petits montants venant s'ajouter au prix de vente, l'État a plusieurs fois considéré que le fait de devoir arrondir les prix en raison de l'abolition de certaines pièces de

Des surplus étaient aussi présents au niveau de la poudre de lait écrémé puisque la demande en poudre de lait décrut de 40 % entre 1970 et 1985 et que la consommation d'aliments dont les sous-produits sont la poudre de lait écrémé augmenta. L'État choisit alors d'investir 14,5 millions CHF/an pour subventionner l'utilisation de poudre de lait écrémé comme suppléments à l'affouragement.

De façon globale, au moment de mettre à jour la politique de contingentement, l'État semblait défrayer environ 30 % des coûts de production, alors que la balance était couverte par le marché (Confédération helvétique, 1986).

1.3.2 Deuxième réforme : modification reportée de l'arrêté laitier de 1988

Lors de l'arrêté laitier de 1988, le parlement avait refusé de permettre le transfert de contingents entre producteurs, mais avait mandaté l'OFAG d'en étudier la possibilité. L'idée derrière l'instauration du commerce de contingents était entre autres de prélever une partie des contingents transigés pour diminuer la production suisse (Confédération helvétique, 1993).

Les producteurs se plaignant d'une impossibilité pour eux d'augmenter leur production et le gouvernement ne réussissant toujours pas à bien réguler les quantités produites, une première mesure de souplesse fut instaurée en 1990 (Confédération helvétique, 1986; 1993). Sur une base volontaire, mais formelle, des entreprises pouvaient se regrouper pour mettre en commun leurs contingents. Le but était alors de permettre à certains de dépasser leur production sans qu'ils aient à en subir les conséquences, tout en rémunérant les acteurs ne produisant pas complètement leur quota. Ce sont environ 1100 entités qui furent ainsi créées.

Sur la base de ce modèle de coopération entre les producteurs, trois propositions de libre circulation des quotas furent proposées au parlement. La première consistait à un

monnaie ne devait pas profiter aux distributeurs mais plutôt à l'État, majorant alors les taxes jusqu'à un chiffre alors compatible avec la monnaie disponible.

service de vente centralisée du quota afin d'éviter que les organisations locales puissent orienter la répartition du quota entre les agriculteurs. La vente centralisée aurait eu lieu à dates fixes, avant lesquelles les producteurs et les acheteurs auraient eu à envoyer la quantité et le prix désiré. Aux dates établies, il y aurait eu adéquation entre les deux groupes et les transactions fixées au prix d'équilibre. Les 13 fédérations laitières auraient alors géré la vente des quotas en s'assurant que les règles soient bien respectées par tous.

La seconde option consistait à une vente de gré à gré et se voulait une solution subsidiaire à celle de la vente centralisée. Tout comme dans le premier cas, des normes auraient dû être définies pour empêcher la vente entre les régions de plaines et celles de montagnes (sauf en cas d'achat de contingents par une entreprise de montagnes). La troisième option consistait à une location du contingent sur une période de cinq ou six ans maximum (Confédération helvétique, 1993). Ce fut finalement la première option qui fut retenue.

D'autres conditions-cadres furent proposées, dont une quantité maximale de quota pouvant être détenue par hectare possédé, l'impossibilité de vendre du quota suspendu dans le cadre d'une reconversion et la mise en place de recours pour les acheteurs qui voyaient leurs fournisseurs se départir de leurs contingents. Les quantités prélevées sur les transactions n'auraient pu en aucun cas être supérieures à 20 % des quantités transigées (sauf si la vente des contingents suspendus était permise) pour permettre la diminution de la surproduction laitière suisse.

Un tel assouplissement des conditions de contingentement visait, outre la diminution des quantités globales, la réattribution des quotas sur une base volontaire, une diminution de la croissance du prix des terres liées à un quota de production et une meilleure attribution des facteurs de production (donc une diminution des coûts de production) (Confédération helvétique, 1993).

Différentes mesures furent aussi adoptées pour diminuer le fardeau fiscal des contribuables. D'abord, il y eut la proposition de majorer la contribution des producteurs à la mise en marché des produits laitiers de 0,04 à 0,10 CHF/kg tout en maintenant les quantités exemptes de contributions des producteurs. En complément, les producteurs mirent en place une contribution de solidarité en 1988 pour améliorer le placement et la qualité des produits via l'ancêtre des PSL. Cette contribution obtint le caractère obligatoire, même pour les non-affiliés, alors que le Conseil fédéral percevait les contributions chez ces derniers. Puis, une proposition de payer le lait des producteurs en fonction de la composition fut soumise aux discussions. Toutefois, cette proposition fut rejetée pour éviter que ceux-ci n'axent leur production que sur la matière grasse, produisant donc des surplus encore plus importants de beurre. Le droit privé déjà présent par les contrats de livraison devait plutôt être en mesure de régler la surproduction de beurre (Confédération helvétique, 1993). Une nouvelle taxe apparut en 1996 à la suite de la crise de la vache folle pour aider à financer l'abattage avant 1999 des 230 000 animaux nés avant le 1^{er} décembre 1990 (30 % du cheptel). À hauteur de 0,02 CHF/kg de lait, son abolition devait entraîner une diminution des contingents en 2002 (Confédération helvétique, 1996).

1.3.3 Troisième réforme : Le commerce des contingents

Au tournant des années 1990, le paradigme de législation laitière suisse fut modifié, alors que les arrêtés laitiers firent place à des politiques agricoles d'une durée de cinq ans. La première politique agricole fut déposée en 1993 (PA-1998¹⁹) et n'eut que peu d'impacts sur le secteur laitier, si ce ne fut de l'arrivée des paiements directs.

Ceux-ci étaient justifiés par la durabilité et la multifonctionnalité de l'agriculture, concepts qui furent ajoutés dans la Constitution en 1996. Même si, au départ, les paiements directs de 1993 visaient surtout à pallier la baisse des prix, l'incitation à poser des gestes écologiques constitua un levier important à leur mise en place. Le concept de durabilité « se réfère à l'avenir et met l'accent sur l'utilisation optimale des ressources dans les trois

¹⁹ Les politiques agricoles sont désignées par le sigle « PA » suivi de l'année de leur réalisation finale, le tout séparé par un tiret. Ainsi, la politique agricole signée en 2002 et terminant en 2007 se note : PA-2007. Dès la politique agricole en place entre 2014 et 2017, la nomenclature change et le sigle utilisé devient PA 14-17.

dimensions que sont l'économie, l'écologie et le social » (OCDE, 2001 tiré de Confédération helvétique, 2002b). Il s'agissait donc de préserver les ressources humaines, naturelles et le capital de façon à équilibrer leur usage à travers le temps. De son côté, la multifonctionnalité visait plutôt l'atteinte de la sécurité de l'approvisionnement de la population, le maintien des bases naturelles, l'entretien du paysage rural et l'occupation décentralisée du territoire par des infrastructures et des conditions sociales adéquates (Confédération helvétique, 2002b).

Les politiques agricoles s'inscrivaient donc dans un contexte où l'État voulait améliorer la compétitivité des entreprises agricoles, tout en respectant la durabilité et la multifonctionnalité. Pour ce faire, l'introduction des paiements directs, l'ouverture des frontières, le recours aux Interprofessions (IP) et OP et l'introduction de la vente de gré à gré des contingents furent les grands axes d'intervention touchant le secteur laitier des premières politiques agricoles²⁰.

Paiements directs

Au niveau des paiements directs, ceux-ci vinrent se substituer aux autres interventions étatiques entourant la production agricole²¹ (Mesly, 2009; Kroll et coll., 2010). Parmi les interventions étatiques qui furent abolies, il y eut la garantie de prix et d'achat du lait dans PA-2002. Le prix fut plutôt fixé par le marché notamment grâce aux indicateurs publiés par les IP. Les échanges se firent ainsi généralement sous forme de contrats depuis le 1^{er} mai 1999 puisqu'il s'agissait de la seule façon pour les producteurs de s'assurer d'écouler leur production. PA-2002 signifia aussi la dissolution de BUTYRA et de l'Union suisse des fromages qui étaient en charge des importations de beurre et de fromage ainsi que de la mise en valeur des produits locaux et importés. De même, les aides à la mise en valeur du beurre et du lait écrémé furent remplacées par des mesures de soutien marketing ouvertes à tous les secteurs où le gouvernement s'engageait à défrayer 50 % des

²⁰ Bien entendu, les politiques agricoles ne sont pas uniquement axées sur le secteur laitier et d'importants pans débordant le cadre de l'analyse du secteur laitier sont ici oblitérés.

²¹ Ce n'est environ que 33 % du lait produit en Suisse qui ne bénéficie pas d'une forme de supplément (fromage, beurre, lait écrémé ou non-utilisation d'ensilage).

coûts des dépenses de campagne marketing (Confédération helvétique, 2002b; Kroll et coll., 2010).

L'abandon de ces mesures pourrait laisser croire que les prix s'effondreraient mais le maintien du supplément pour le lait fromager à 0,20 CHF/kg fit en sorte de réduire fortement le coût d'achat du lait par les transformateurs. Ceci permit de maintenir le prix autour de 0,79 CHF/kg alors que l'équilibre théorique se situait plutôt entre 0,62 et 0,65 CHF/kg. Plus encore, le prix au tournant de l'an 2000 était à 0,79 CHF/kg alors que le prix cible indicatif fixé par le gouvernement n'était que de 0,77 CHF/kg (Confédération helvétique, 2002b).

Toutefois, des prix à ce niveau ne garantissaient pas un niveau de vie jugé acceptable par la population et les paiements directs furent donc établis à un niveau tel que le quartile supérieur des exploitations agricoles atteigne un revenu équivalent à la population non-agricole. L'augmentation des paiements directs ne signifiait pas pour autant l'augmentation du budget agricole (sa réduction étant un objectif depuis les années 1970) mais plutôt un transfert entre le soutien au marché vers des paiements découplés. Par exemple, pour PA-2007, le budget pour les paiements directs des quatre années d'application subit une augmentation de 515 millions CHF (à 10,02 milliards CHF) alors que le budget de promotion des ventes et de la production diminuait de 15 % pour se chiffrer à 2 946 millions CHF (Confédération helvétique, 2002b).

Deux grandes catégories de paiements directs furent instaurées en 1999, date où l'écoconditionnalité s'imposa à tous les paiements directs. Les premiers furent les prestations écologiques requises et étaient disponibles pour toutes les superficies. À preuve, c'étaient 95 % des terres en l'an 2000 qui profitaient de ce type de subventions. Il s'agit de subventions pour la garde des animaux de façon respectueuse, pour un bilan de fumure équilibré, pour une part équitable de superficies de compensation écologique, pour un assolement régulier, pour une protection appropriée du sol ou pour une sélection et une utilisation ciblée des produits de traitement des végétaux. Les paiements étaient alors

réalisés sous forme de contribution à la surface, selon les terres ouvertes ou les cultures pérennes pour les productions végétales. Pour les productions animales, ils étaient versés selon le nombre d'animaux consommant des fourrages grossiers (à l'exception des bovins laitiers jusqu'à PA-2011) ou selon le nombre d'animaux conservés en zones de collines ou de montagnes. De plus, pour la culture ou l'élevage d'animaux sur des terrains pentus, un paiement direct était disponible.

La seconde catégorie de paiements consistait à des paiements directs écologiques qui visaient des actions plus particulières. Les normes en sont donc conséquemment plus sévères. Il existe des contributions pour les cultures biologiques, pour la qualité écologique des terres, pour la sortie des animaux en plein air, pour une stabulation respectueuse des animaux et pour les pratiques d'estivage (Confédération helvétique, 2002b).

Ouverture des frontières

Avec les négociations du cycle de Doha et les engagements de la Suisse en matière de commerce international, la Confédération prit de nombreuses mesures pour s'assurer que sa politique agricole cadrait dans les visées des traités internationaux qu'elle avait ratifiés, notamment l'Accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round. Ainsi, les restrictions à l'importation durent être remplacées par des tarifs douaniers qui furent par la suite diminués en moyenne de 36 % mais minimalement de 15 % par production. Le soutien lié devait diminuer de 20 % alors que les subventions à l'exportation étaient appelées à diminuer de 36 % en valeur de 21 % en volume.

Comme présenté plus tôt, les paiements directs ont remplacé le soutien direct dans la majorité des cas entraînant une diminution de l'ordre de 33 % du soutien au marché. Cette façon de faire permit de diminuer les prix à la production de 1990 à 2002 et donc de diminuer l'écart de prix avec l'Union Européenne, premier partenaire commercial. La Suisse se situait alors, au moment d'adopter PA-2007, sous 50 % du plafond de soutien des prix indiqué dans le cadre du GATT (Confédération helvétique, 2002b).

Sa stratégie par rapport à l'Europe s'inscrivait dans une stratégie à long terme visant à adhérer à l'Union européenne (Confédération helvétique, 2002b). Pour faciliter son intégration, des accords (7) sont entrés en vigueur en 2002 dont celui, fondamental pour le secteur laitier, de la libéralisation complète du commerce fromager entre la Suisse et l'Union européenne à l'horizon 2007 (Confédération helvétique, 2002b).

Incitations au regroupement

Les premières politiques agricoles permirent de promouvoir les OP et les IP. L'encadrement étatique de ces regroupements était nécessaire selon le législateur suisse pour améliorer la transparence des transactions alors que les garanties d'achat du lait par le gouvernement étaient choses du passé. En lien, PA-2007 concrétisait le projet d'extension des décisions des IP. C'est-à-dire que dans certains cas, le législateur pouvait définir qu'une décision prise par l'IP s'appliquait à tous les intervenants d'un secteur, qu'ils soient membres ou non de l'IP. Par contre, la seule raison justifiant une extension de la décision de l'IP était que la mesure visant à accroître la performance des agriculteurs ne pouvait être maintenue sans que tous y participent (Confédération helvétique, 2002b). Par exemple, les cotisations pour le financement des IP ne pouvaient faire l'objet d'une telle extension, au contraire des IP d'autres pays comme la France.

Les IP étaient aussi en charge d'augmenter la quantité d'information disponible sur les marchés. Ces actions visaient à amoindrir les impacts négatifs de la structure oligopsonistique des acheteurs lorsque venait le temps de négocier des contrats avec un acheteur. Ainsi, elles étaient amenées à produire des prix indicatifs de produits intermédiaires sur une base de référence seulement. L'IP ne venait alors pas fixer de prix minimal mais plutôt colliger et rendre public les données des autres contrats pour informer les contractants.

Commerce des contingents

L'ouverture des marchés a fortement incité la Suisse à calquer ses politiques sur celles de son voisin européen, ce qui a augmenté les pressions pour mettre fin au

contingentement, abolition d'abord prévue en 2008 en Europe. En réaction, une première souplesse importante apparut en 1999 par PA-2002 : le transfert de contingents.

La mise en place de mécanismes d'échange du quota répondait à une demande répétée des producteurs agricoles de pouvoir assurer une évolution de leur entreprise. L'avantage de permettre l'échange de contingents était alors de permettre une restructuration du secteur puisque les producteurs plus productifs voulaient se doter de plus grandes quantités de contingents entraînant des économies d'échelle grâce à l'abolition de la limite du nombre d'animaux par hectare. L'augmentation de la quantité devait entraîner une diminution des prix ce qui devait forcer le départ de certaines entreprises. Le but était alors d'amener une augmentation de l'efficacité par la spécialisation. Lehmann et coll. (2000 tiré de Confédération helvétique, 2002b) ont défini qu'une augmentation de production de 10 000 kg par une entreprise pouvait entraîner, à l'époque, une diminution des coûts de l'ordre de 0,02 à 0,03 CHF/kg en fonction de l'emplacement et du coût d'opportunité des intrants.

Le quota put ainsi être soit vendu soit loué²², garantissant une forme de rente à ceux quittant l'agriculture. C'est donc 18 % des quotas en circulation qui changèrent d'utilisateur dans les deux premières années. En termes réels, ceci représentait 133,4 millions de kg qui furent vendus à un prix moyen de 1,40 CHF/kg et 458,1 millions de kg qui furent loués à 0,10 CHF/kg (Confédération helvétique, 2002b). Pour les années subséquentes (2001-2004), les quantités achetées augmentèrent à 97,67 millions de kg annuellement en moyenne, toujours moins que les quantités louées à 151 millions de kg annuellement en moyenne. Quant au prix, il ne fut pas modifié avant l'année de production 2003-2004 où il se fixa à 1,60 CHF/kg pour l'achat et à 0,15 CHF/kg pour la location (Département fédéral de l'économie, 2005).

²² Un intervenant rencontré mentionnait que les termes de « vente » et de « location » des contingents avaient été placés par les producteurs, l'État laissant simplement l'opportunité de les échanger.

1.3.4 Quatrième réforme : La fin des quotas

Les visées des différentes politiques agricoles étaient d'améliorer la productivité de l'agriculture suisse et de réussir à l'intégrer dans le marché européen. Pour ce faire, un obstacle important restait à franchir, la présence de contingents laitiers. Un premier plan très détaillé fut présenté au sein du projet de PA-2007 dans un horizon de libéralisation d'ici la fin de la politique agricole. Le projet reçut un rejet massif de la part de la plupart des cantons et des acteurs de l'industrie (Confédération helvétique, 2002b) et ce n'est qu'en 2004 qu'une ordonnance d'abolition des contingents laitiers fut prononcée (Conseil fédéral suisse, 2004; Kroll et coll., 2010). Un déterminant important du moment retenu pour concrétiser cette mesure fut la volonté de l'Union européenne de mettre fin à son régime de gestion de l'offre. Il avait été défini que la Suisse voulait agir avant l'Union européenne pour permettre à son marché de s'ajuster avant d'avoir à subir le contrecoup d'une augmentation importante de la production laitière de son voisin. Particulièrement, dans le secteur fromager où, malgré une différenciation forte du produit, la compétition est féroce, l'ouverture des frontières risquait d'entraîner une pression importante sur les producteurs laitiers (Confédération helvétique, 2002b).

Cette pression devait se répercuter de façon différente selon la zone de production. En effet, les producteurs de plaines dirigent davantage leur production vers des produits de commodité et leur rentabilité passe donc par les prix de marché des produits laitiers en général. Pour profiter d'économies d'échelle, il semblerait que les entreprises doivent miser sur une production de 150 000 à 300 000 kg/entreprise (Confédération helvétique, 2002b). Par contre, les producteurs de montagnes qui livrent généralement leur lait pour en faire du fromage et qui profitent des suppléments de prix et de paiements directs majorés devaient être en mesure de bien tirer leur épingle du jeu malgré la fin des quotas puisque le marché représente une part plus faible de leurs revenus. Évidemment, tout dépend de la demande pour des produits transformés à haute valeur ajoutée sinon il ne serait pas possible de valoriser le lait montagnard à sa juste valeur. Un autre déterminant à ne pas négliger était la capacité des producteurs et des transformateurs à diminuer les frais de collecte. En région montagnarde où les producteurs sont très éloignés les uns des autres, les frais de collecte peuvent rapidement devenir trop élevés. Il fallait donc s'attendre à une plus grande

concentration des producteurs, même en région montagnarde (Confédération helvétique, 2002b).

Plusieurs propositions de déréglementation par étapes furent étudiées. Une constante émergeait toutefois : la déréglementation se devait d'être rapide pour abolir les contingents avant l'Union européenne mais aussi pour diminuer les problèmes administratifs liés à une période de transition. Une autre constante semblait se retrouver dans plusieurs propositions de démantèlement soit la déréglementation préalable volontaire avec des incitatifs pour les avant-gardistes.

Les mesures de transition qui furent retenues dans l'ébauche de PA-2007 consistaient finalement à déréglementer par secteur de production. Ainsi, certains secteurs privilégiés auraient pu s'adapter plus rapidement et profiter d'occasions de marché qui ne seraient alors plus disponibles pour les autres. Cette façon de faire aurait permis d'assurer une meilleure valorisation du lait pour les secteurs aux perspectives encourageantes. Le premier secteur, la production biologique, aurait pu profiter de la déréglementation au 1^{er} mai 2005 alors que les producteurs de montagnes ou en estivage auraient dû attendre au 1^{er} mai 2006 et les producteurs de plaines au 1^{er} mai 2007. Toutefois, une entente de droit privé pour un producteur de n'importe quelle zone aurait pu permettre au producteur de se soustraire à cette réglementation. Des mécanismes de contrôle des organisations participantes (OP, OPU ou IP) auraient été mises en place pour s'assurer que ces accords ne nuisent pas aux producteurs choisissant de ne pas se prémunir de cette option. Ainsi, les producteurs autant que les transformateurs auraient eu avantage à signer des contrats de droit privés qui étaient alors appelés à devenir la norme (Confédération helvétique, 2002b; Kroll et coll., 2010).

Ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier

Toutefois, la proposition qui résulta de l'adoption de PA-2007 ne reprit de la proposition initiale que la dernière partie où les producteurs possédant une entente de droit privé pouvaient se soustraire au contingentement (Conseil fédéral suisse, 2004). L'ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier a ainsi été adoptée pour fixer les mesures transitoires entre le 1^{er} mai 2006 et le 1^{er} mai 2009, date où l'abolition complète des contingents fut consacrée. L'ordonnance prévoit que les producteurs peuvent déposer une demande d'exemption au 1^{er} mai de 2006, 2007 ou 2008 si certaines conditions sont remplies.

La toute première condition demandait aux producteurs de s'affilier ou s'organiser, selon le cas, sous forme d'IP, d'OP ou d'OPU régionale. Des exigences étaient alors associées selon la forme du regroupement retenue. Par exemple, l'IP devait être une entité légale indépendante où les décisions sont prises aux deux tiers des voix²³ et où les membres représentent au moins 75 % du lait commercialisé dans la confection du produit visé. Les membres producteurs, transformateurs ou autres doivent représenter au moins 75 % des représentants et doivent être nommés par une assemblée de leur organisation ou les membres de leur corps de métier. Les conditions à remplir pour l'OP étaient semblables à celles de l'IP (entité légale indépendante, décision aux deux tiers, au moins 75 % des représentants sont élus, élections par assemblée générale) mais ses membres devaient commercialiser tous ensemble au moins 50 millions de kg de lait/an²⁴. Ses membres pouvaient être des producteurs mais aussi des groupements de producteurs. Un groupement de producteurs est « une communauté de producteurs fabriquant un même produit [et] organisés collectivement » (Conseil fédéral suisse, 2004). De plus, dans le cas où l'OP est composée d'au moins un groupement de producteur, celui-ci peut s'organiser pour demander une exemption du contingentement sans que tous les producteurs membres de l'OP en soient affectés.

²³ Dans le cas de la décision de demande d'exemption du contingentement, le deux tiers représente le deux tiers des producteurs désirant l'exemption (OFAG, 2006).

²⁴ À l'exception des cantons du Valais et du Tessin où les OP devaient représenter au moins 75 % du lait des cantons.

Pour ce qui est de l'OPU, celle-ci devait aussi être organisée de façon indépendante mais être composée uniquement de producteurs et d'un seul transformateur. Les producteurs membres de l'OPU choisissaient alors un transformateur auquel ils devaient livrer le lait et ne pouvaient plus en déroger. Il pouvait s'agir d'une assurance de débouché puisque le transformateur s'y approvisionne en premier mais aussi une façon de prendre une place, pour les producteurs, au sein de la « grande famille » du transformateur. Le volume traité de l'OPU devait être d'au moins 20 millions de kg de lait/an pour être reconnu à moins que son rôle ne soit déterminant pour la région, auquel cas une exemption était possible. Par ailleurs, les relations de vente étaient régies par des contrats entre les producteurs et l'utilisateur. Ces contrats devaient minimalement inclure une mention du prix, des quantités et de la répartition de la responsabilité en cas de non-respect de la production de quantités supplémentaires (Conseil fédéral suisse, 2004).

Les demandes d'exemption devaient être soumises à l'OFAG pour l'année laitière subséquente (avant le 1^{er} novembre) et étaient valides pour un an. Pour pouvoir être admissibles, les organisations devaient prouver qu'il existait un débouché national ou à l'exportation pour leurs produits sans nuire aux autres acteurs du marché (OFAG, 2006). Une réglementation de la répartition des quantités supplémentaires entre les producteurs devait aussi être incluse dans la demande.

Une fois adoptée, les utilisateurs de lait de même que les regroupements ayant demandés l'exemption devaient notifier au début de l'année laitière les quantités déterminées et la durée des contrats. Toutes les modifications en cours d'année devaient aussi être notifiées de même que, pour les regroupements seulement, la quantité produite par chacun de leurs membres de façon mensuelle. Ces différentes notifications des informations touchant les relations entre les producteurs et les acheteurs visaient à augmenter la transparence des contrats, notamment pour que l'État puisse s'assurer qu'il n'y avait pas de dépassement des quantités allouées (Conseil fédéral suisse, 2004).

1.4 L'après-quota

Toutes les mesures mises en place depuis la première politique agricole ne visaient qu'à débuter une période de transition vers l'abolition des quotas laitiers. Pour y arriver, et devant les nombreuses réserves à propos de l'abolition des quotas laitiers, PA-2007 avait chargé le Département fédéral de l'économie de présenter au moins un an avant l'expiration de la politique agricole un état des lieux du secteur laitier suisse. C'est aussi rapidement qu'en 2005 que l'état des lieux fut déposé pour informer le parlement et ainsi lui permettre de prendre une décision.

Cet État des lieux mentionnait d'abord que la politique du contingentement de la production permettait une grande prévisibilité et une stabilité dans l'approvisionnement et dans l'écoulement des produits laitiers. Par contre, elle représentait un frein important à l'innovation autant dans les méthodes de production que dans les débouchés industriels en plus de diminuer la compétitivité (Département fédéral de l'économie, 2005).

L'État des lieux faisait aussi rapport des conclusions tirées du Forum sur la réorganisation du marché du lait organisé en 2004 par l'OFAG. Ce forum faisait ressortir qu'il y avait unanimité autour des buts de l'économie laitière suisse. Elle devait donc être en mesure d'assurer une capacité d'exportation de fromages haut de gamme. Pour ce faire, les désavantages comparatifs de la spécificité alpine et fourragère devaient être compensés. Les paiements directs versés pour consommation de fourrages grossiers pour la plupart des animaux auraient ainsi pu être étendus pour les vaches laitières afin de combler ce désavantage comparatif. La politique agricole devait aussi mettre en place des incitatifs à l'abandon de l'activité agricole pour permettre à ceux voulant quitter la production agricole ou n'étant plus assez productif pour maintenir le rythme de ne pas se retrouver sans rien en quittant. De plus, elle devait permettre de remplacer les quotas laitiers par un système de répartition des tâches entre les producteurs de plaines et ceux de montagnes. Finalement, un certain nombre de mesures protectionnistes devaient être conservées de même que le supplément fromager pour éviter que le revenu des producteurs ne diminue trop rapidement (Département fédéral de l'économie, 2005).

Ces conclusions sont arrivées dans un contexte d'augmentation récente des contingents de 4,5 % entre 2001 et 2003 issue d'une demande d'augmentation de 3% pour 2001-2002 par les PSL et d'une décision de l'OFAG, contre l'avis des PSL, pour une augmentation supplémentaire de 1,5 % en 2002-2003²⁵ (Confédération helvétique, 2002a; FAO, 2003; 2005). Ce changement de cap par les PSL s'explique par la situation du marché qui prévalait alors (Confédération helvétique, 2002a). En effet, malgré les pénalités pour la production hors-contingent, il existait toujours une surproduction. À ceci s'ajoute le fait que la production de fromages mobilisait de moins en moins de lait relativement à la production (41,2 % de la production laitière en 2003 par rapport à 44,7 % de la production laitière en 2000) au profit des sous-produits moins payants comme le beurre (15,4 % de la production laitière en 2003 par rapport à 14,3 % de la production laitière en 2000). Les exportations de fromages étaient aussi en diminution (-5,6 % à 50 875 t entre 2000 et 2004) alors que les importations augmentaient (+2,1 % à 31 461 t entre 2000 et 2004), diminuant le contrôle du marché par les producteurs suisses²⁶ (Département fédéral de l'économie, 2005).

Conséquemment, le prix du lait a chuté de 0,792 CHF/kg en 2000 à 0,746 CHF/kg en 2004. À la consommation, les prix ont généralement chuté²⁷ sauf celui du fromage (+1,5 % de 1993 à 2004). L'incidence de ces prix plus bas a forcé le départ de nombreux producteurs, particulièrement des petits, entraînant une concentration de la production autant en plaines qu'en montagnes et une augmentation de la production des entreprises respectivement de 57 % (à 110 000 kg) pour les producteurs de plaine et de 41 % (à 68 500 kg) pour les producteurs de montagnes entre 1991 et 2003. De même, les transformateurs se sont concentrés alors que les seuls segments en croissance de l'industrie étaient les transformateurs de moins de 0,5 million de kg/entreprise ou de plus de

²⁵ Quelques producteurs plus importants en avaient toutefois fait la demande.

²⁶ Ce recul masque des réalités différentes puisque bien que l'Emmental ait connu un fort recul (-26 % entre 2000 et 2004), d'autres fromages ont vu leur production augmenter (+15 % entre 2000 et 2004) (Département fédéral de l'économie, 2005).

²⁷ Lait de consommation : -16,1 %; Crème : -23,2 %; Beurre : -2,5 % (1993 à 2004).

2,5 millions de kg/entreprise. En même temps, l'écart de prix avec l'Europe s'est maintenu entre 0,25 et 0,35 CHF/kg (Département fédéral de l'économie, 2005).

Pour pallier la différence de prix avec l'Europe, deux leviers étaient utilisés par la politique agricole. Le premier levier qui couvrait environ le deux tiers de la différence, le soutien à la production, était versé soit de façon directe soit de façon déliée. Le rapport prévoyait que les soutiens au marché se voient encore diminués au profit des paiements directs. Ces derniers devaient augmenter pour atténuer l'impact de la baisse des prix estimés entre 0,5 et 0,55 CHF/kg. Il semblait alors exister un plus gros appui de la population et des milieux politiques pour les mesures de paiements directs qui ne viennent pas influencer les décisions de production tout en diminuant la charge environnementale de l'agriculture (Département fédéral de l'économie, 2005). L'inclusion des animaux laitiers dans le calcul du versement pour animaux consommant des fourrages grossiers se voulait la pierre angulaire du soutien direct qui leur était accordé (Confédération helvétique, 2006). Le second levier utilisé consistait aux différentes mesures de rétorsion aux frontières, variables selon les produits.

La proposition de PA-2011 n'a toutefois retenu qu'une seule mesure de soutien du marché soit le supplément pour lait fromager. La justification présentée était que le fromage était déjà plus affecté par la diminution des protections à la frontière. En raison de l'accord de libre-échange sur les fromages entre la Suisse et l'Union Européenne qui vient fragiliser la position concurrentielle des fromages suisses par rapport à la position concurrentielle des autres produits laitiers (Confédération helvétique, 2006). C'est plutôt PA-2015²⁸ qui devait consacrer le libre-échange avec l'Union Européenne pour l'ensemble des produits agroalimentaires et donc abolir presque toutes les interventions du second levier, ce qui est toujours à l'étude (Schwarzenbach *et coll.*, 2013).

Une autre mesure était présente depuis de nombreuses années et touchait les produits transformés ayant le lait ou un de ses sous-produits comme ingrédient : la Loi

²⁸ Deviendra PA 14-17.

chocolatière²⁹. Cette loi, nommée ainsi parce qu'elle est principalement destinée aux transformateurs chocolatiers suisses, compense la différence entre les prix des produits laitiers intermédiaires à l'importation et indigènes. Ainsi, le transformateur n'aura plus d'intérêt à importer des produits intermédiaires puisque les produits locaux identiques seront disponibles au même prix. La loi chocolatière est toutefois assortie d'un budget et il peut donc arriver que l'écart de prix ne soit plus couvert au complet. À titre d'exemple, c'est 11 % du lait non-fromager qui profitait de ces subventions en 2010 (PSL, 2011d).

1.4.1 Contractualisation

Pour encadrer la production laitière à la suite de l'abolition complète de la gestion de l'offre, des obligations contractuelles ont été mises sur pied. La mise en place de la contractualisation obligatoire ne s'est pas fait sans heurts alors que dès 2009, les prix ont diminué considérablement (-20 % à 0,6 CHF/kg) peu de temps après que les quatre principaux transformateurs aient créé l'ASL (Association suisse des laitiers, seconde tentative de création d'une IP), entraînant de nombreuses manifestations des producteurs et la distribution gratuite de lait (Pflimlin, 2009; European Milk Board, 2011; Kroll, 2011). Cette nouvelle association était en réponse à la première tentative d'IP par les PSL, l'IP-Lait de centrale (PSL, 2009). Devant cette incapacité des producteurs et des transformateurs à s'entendre sur l'organisation de la filière, c'est l'Union suisse des paysans, syndicat agricole majoritaire, qui mit en place l'IP-Lait telle qu'elle existe aujourd'hui. Cette entente reste toutefois fort précaire alors que le 27 septembre 2011, les PSL adoptent unanimement la décision de quitter l'IP-Lait car leurs points de vue n'y trouvent plus échos et qu'aucun siège ne leur est réservé (PSL, 2011b). Ils la réintègreront quelques mois plus tard alors que trois sièges leurs seront désormais dévolus au sein du collège des producteurs (IP-Lait, 2013c).

Ainsi, l'IP-Lait s'est vue confier la tâche de définir un contrat-type comprenant au minimum la durée de validité du contrat, les quantités transigées, les prix associés ainsi que

²⁹ La Loi chocolatière affecte de nombreux autres produits mais 80% de son budget est associé au secteur laitier.

les modalités de paiement (Confédération helvétique, 2012). Elle représente 2500 sociétés de laiteries réparties dans neuf OP (issues de sept anciennes fédérations laitières, une fédération du lait biologique et un négociant) et 29 OPU qui représentent le collège des producteurs avec dix sièges. Les autres membres de l'IP sont huit transformateurs³⁰ qui possèdent dix sièges et forment le collège des transformateurs et distributeurs. Les 20 postes sont élus pour des mandats de quatre ans (Kroll, 2011). Pour qu'une décision y soit prise, c'est 75 % de chaque collège qui doit voter en faveur et certains acteurs sont présents dans plus d'un collège par le truchement de l'intégration verticale. En effet, une OPU comprenant nécessairement un transformateur, celui-ci aura des votes à au moins deux occasions (un transformateur peut être membre de plusieurs OPU, contrairement aux producteurs) (Kroll et *coll.*, 2010). Advenant une incapacité de l'IP à s'entendre sur les modalités d'un contrat-type, le Conseil fédéral aurait pu procéder sans leur accord et imposer un contrat-type.

La première tâche sur laquelle l'IP-Lait s'attarda fut de doter la filière de mécanismes permettant de mettre en marché les surplus structurels³¹ de la production laitière. Ainsi, elle proposa un système de classes de lait en fonction de la destination finale du produit. La première catégorie, pour les produits visant le marché local, a vu son prix se fixer autour de 0,58 CHF/kg et évolue selon le prix du lait de laiterie, le coût des intrants et des estimations de l'évolution des marchés (European Milk Board, 2011). Il s'agit du lait dont la quantité est fixée dans les contrats (Kroll et *coll.*, 2010; Kroll, 2011).

Pour la seconde catégorie, à destination européenne, son prix fut fixé autour de 0,54 CHF/kg et était basé sur le cours des matières premières des ingrédients nécessaires à la production de 1 kg de poudre de lait écrémé, sur les cours mondiaux et sur les prix de la fabrication de beurre pour le marché national (European Milk Board, 2011). Il s'agissait des quantités produites hors-contrats dont les prix étaient négociés en bourse de façon

³⁰ Emmi : 950 000 t/an; CREMO, Elsa et Hochdorf : 300 000-400 000 t/an chacun; quatre autres : <50 000 t/an.

³¹ Les surplus structurels réfèrent à des produits résiduels issue d'une transformation. Traditionnellement pour le secteur laitier, il s'agit du beurre et de la poudre de lait écrémé.

transparente. Pour cette catégorie, les transformateurs étaient tenus d'acheter certaines quantités à un prix minimum garanti (0,324 CHF/kg) (Kroll, 2011).

La troisième catégorie, de son côté, était destinée au marché mondial et se conformait donc aux prix de la poudre de lait entier, de lait écrémé et du beurre. Bien que les laiteries soient à même de définir la proportion des différentes classes de lait, la troisième catégorie de lait se voulait plutôt un fourre-tout pour y écouter la surproduction (estimée alors à 7 %). Cette méthode de séparation des laits en fonction de leur destination ne put toutefois être maintenue en raison de l'inclusion du lait de la seconde catégorie dans les contrats ce qui vint alors altérer le fonctionnement de la bourse du lait (PSL, 2011d). En effet, comme les contrats intégrèrent le lait à destination du marché européen, la bourse devint obsolète en absence de quantités à transiger.

Au même moment, les coûts de production étaient estimés à 0,97 CHF/kg soit environ 0,40 CHF/kg de plus que le prix auquel les producteurs pouvaient espérer écouter leur production (European Milk Board, 2011). L'importante différence entre les coûts de production et les prix obtenus était toutefois partiellement comblée par les paiements directs et autres mesures de soutien de la production laitière mis en place par le gouvernement au fil des ans.

La surproduction entraînant une accumulation des stocks de beurre et un financement étant nécessaire pour maintenir ces stocks, l'IP-Lait a levé un prélevé de 0,01 CHF/kg de lait pour les financer auquel aurait pu s'ajouter une pénalité de 0,04 CHF/kg de lait sur les quantités produites en sus des contrats signés et notifiés à l'OFAG. Toutefois, les délégués de l'IP-Lait, au grand dam des PSL, ont choisi un an après son adoption, d'abolir la pénalité de 0,04 CHF/kg notamment parce que 21 des 39 organisations de producteurs n'ont pu fournir les données nécessaires au prélèvement. Ainsi, la pénalité n'a jamais pu être appliquée (AWP/ATS, 2012; Gerber, 2012).

Le 31 août 2011, le gouvernement accepta d'étendre à tous le contrat-type négocié au sein de l'IP-Lait et ce, jusqu'au 30 avril 2013 (renouvelé depuis jusqu'en 2015). Ainsi, les contrats doivent dorénavant être obligatoirement sous forme écrite et sont rendus obligatoires pour tous les échelons de la production à la transformation. Leur durée doit être minimalement d'un an. L'extension du contrat-type à tous visait à permettre la mise en œuvre de la segmentation du lait (Confédération helvétique, 2012). La segmentation visait à déterminer des prix indicatifs du lait en trois catégories selon l'utilisation qu'en ferait le transformateur. Ainsi, il devrait y avoir une diminution de la pression sur les prix des marchés à haute valeur ajoutée puisque les surplus laitiers ne seront plus transigés aux mêmes prix. De plus, la segmentation devrait offrir une meilleure transparence de l'évolution des marchés et une meilleure adéquation entre l'offre et la demande (IP-Lait, 2012b).

La classe de lait A est composée des produits laitiers à haute valeur ajoutée protégés ou soutenus (fromages, lait de consommation, crème de consommation, yogourts pour le marché indigène, beurre et poudres pour le marché indigène) (IP-Lait, 2012b). Elle doit représenter au moins 60 % des quantités laitières achetées auprès de chaque OP ou OPU et est standardisée à 4 % de taux de matière grasse et 3,3 % de protéines. Son prix est fixé trimestriellement selon l'évolution du prix indigène du lait non-fromager, selon l'évolution passée du prix des intrants ainsi que sur la base d'une estimation prospective des marchés (IP-Lait, 2013b). Comme des éléments prospectifs étaient inclus dans la détermination du prix du segment A, une entente entre les collèges de l'IP-Lait devait survenir pour sa fixation. À de nombreuses reprises, il fut toutefois impossible d'obtenir un tel accord et le prix indicatif du segment A ne put donc être déterminé.

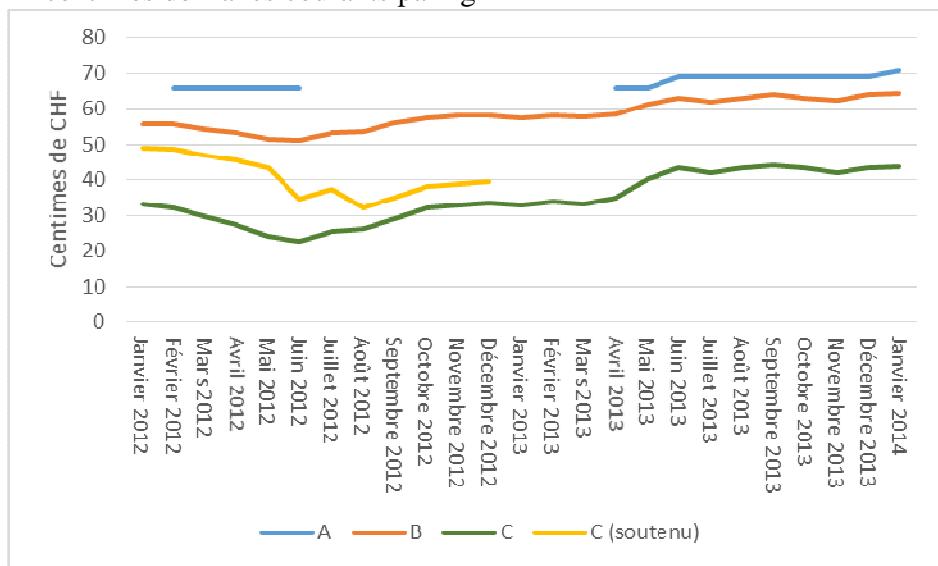
La classe de lait B est composée des produits laitiers à valeur ajoutée faible ou subissant une pression concurrentielle (Boissons lactées, protéines lactiques, yogourts et poudres de lait écrémé destinés à l'exportation, lait non-fromager transformé en fromage pour exportation) (IP-Lait, 2012b) et son prix est fixé sur la base de 1 kg de lait transformé en poudre de lait écrémé écoulée sur le marché mondial et en beurre écoulé sur le marché local (IP-Lait, 2013b).

Quant au lait C, il est composé des produits laitiers ne bénéficiant d'aucune forme de soutien et servant à réguler ou à désengorger le marché local (beurre et poudre de lait écrémé à l'exportation) (IP-Lait, 2012b). Son prix est fixé sur la base de 1 kg de lait transformé en poudre de lait écrémé écoulé sur le marché mondial et en beurre écoulé sur le marché mondial (IP-Lait, 2013b). Ce segment de lait ne peut être imposé aux producteurs et ces derniers doivent être libres de déterminer s'ils en produisent ou non. L'évolution des prix des types de lait de janvier 2012 à janvier 2014 est présentée à la Figure 1. Pour l'année 2012, une partie des produits profitant de subventions étaient classés dans le segment C.

Le contrat-type ajoute aussi certains éléments obligatoires : la base légale, le type de contrat, la quantité de lait livré, la définition du lait standard auquel le prix de base s'applique, le prix d'achat des quantités prévues et en sus, le paiement du lait à la qualité et à la teneur incluant les variations saisonnières, les modalités de mesure des teneurs et de leur paiement³², le lieu d'exécution des contrats, le type de production (avec ou sans ensilage), l'obligation pour l'acheteur de faire rapport, les modalités de prélèvement des échantillons et d'analyse du lait, la responsabilité en cas de défaut, la garantie pour la paie du lait, les modalités de modification du contrat et sa durée (PSL, 2013a). Toutefois, même si les prix sont fixés dans le contrat, ceux-ci peuvent être révisés après signature mais généralement sous contrainte de négociation entre les parties prenantes. De plus, dans le cadre d'un groupement de producteur, d'une OP ou d'une OPU, un seul accord peut être signé pour tous les producteurs membres. Par contre, il devra exister des spécificités individuelles pour chaque producteur (PSL et coll., 2011). Le contrat-type est disponible en Annexe A.

³² Des normes minimales de salubrité sont fixées par l'État et des normes plus développées (notamment pour les transformateurs fromagers) sont aussi développées de façon privée (PSL et coll., 2011; PSL, 2013a). Généralement, ces normes privées concernent le nombre de germes, le compte des cellules somatiques et le point de congélation du lait. Elles comprennent aussi 24 analyses par critère et des recours pour une contre-expertise. Les premières analyses sont généralement à la charge de l'acheteur (PSL et coll., 2011).

Figure 1. Évolution du prix des types de lait en Suisse de janvier 2012 à octobre 2013 en centimes de francs courants par kg



Source : IP-Lait, 2013b

L'intervention gouvernementale se résume donc à obliger la tenue de contrats et à endosser les décisions de droit privé de l'IP-Lait pour éviter que le droit public ne s'ingère dans le droit privé. Selon la loi fédérale sur l'agriculture (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2013), les mesures d'entraide aux producteurs incombent dorénavant aux IP et non plus au gouvernement puisque celles-ci sont mieux en mesure de percevoir le marché et le besoin des intervenants (Confédération helvétique, 2012). La seule autre intervention au niveau des contrats par l'État a été d'interdire les mesures qui auraient pu s'avérer anticoncurrentielles comme des clauses empêchant le producteur de changer d'organisation, la présence d'un prix minimum, des blocages de l'accès au marché ou une limitation du nombre de partenaires commerciaux. Tous les conflits liés à la contractualisation doivent ainsi passer par des tribunaux civils puisque l'État ne veut pas mettre en place d'instance déléguée à cet effet.

1.5 Comparaison des étapes charnières de l'évolution du système laitier suisse

Le Tableau 1 présente un aperçu de la situation de la production laitière suisse au moment de la mise en place de la gestion de l'offre, au moment de son abolition et au moment de la mise en place d'une contractualisation obligatoire.

Le changement de paradigme d'intervention de l'État, de la régulation des marchés vers leur coordination, ne semble pas être le fruit d'un changement brutal mais plutôt d'une évolution de l'intervention étatique avec comme objectif final une diminution de l'intervention étatique. À partir de ces données, il n'est donc pas possible de dégager de tendance forte expliquant ce changement de paradigme d'intervention. En effet, alors que la gestion de l'offre a été mise en place pour diminuer ou à tout le moins stabiliser les dépenses fédérales envers le secteur laitier et donc pour restreindre la production, les réformes subséquentes avaient plutôt pour but d'augmenter l'autonomie des entreprises laitières suisses. Elles en ont ainsi profité pour augmenter leur production d'autant facilité que les barrières étatiques à l'augmentation de la production des entreprises ont été abolies. De son côté, l'État ne s'est pas désengagé face aux producteurs, il a simplement transféré son soutien vers des paiements directs déliés de la production de façon à diminuer son impact sur les choix de production des agriculteurs. Celui-ci maintient alors son implication dans la bonification du revenu des producteurs (par les primes fromagères et de non-ensilage ainsi que par les paiements déliés) tout en se retirant de la planification de l'offre laitière. De plus, l'ouverture de plus en plus grande du commerce des produits laitiers avec l'Union européenne a entraîné des pressions plus fortes pour une harmonisation des politiques laitières de la Suisse avec celle de ses voisins. Ainsi, l'abolition annoncée des contingents de production européens a fortement incité la Suisse à s'aligner avec son allié européen et à prendre les devants au niveau de sa règlementation. Les barrières tarifaires et les subventions aux exportations ont donc fait l'objet de reconSIDérations importantes et l'État, en lien avec ses engagements internationaux, a choisi de se retirer de nombreuses politiques de support à l'exportation et à la protection de sa production intérieure (financement des surplus, mise en valeur du beurre et de la poudre de lait écrémé – sauf la loi chocolatière, soutien aux exportations, protections douanières).

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques de la situation du secteur laitier suisse au moment de la mise en place de la gestion de l'offre, de son abolition et de la mise en place d'une contractualisation obligatoire

	Instauration de la gestion de l'offre	Abolition de la gestion de l'offre	Mise en place de la contractualisation obligatoire
Année	1977	2004	2011
Type de législation	▪ Arrêtés laitiers	▪ Politique agricole ▪ Ordonnances	▪ Politique agricole ▪ Ordonnances
Encadrement au moment de la réforme	Contingentement global	Contingentement individuel avec transactions possibles	Contractualisation
Production laitière	2,79 millions de t (1977)	3,87 millions de t (2004)	4,08 millions de t (2010)
Nombre de producteurs et cheptel	57 000 producteurs (1979) et 907 000 vaches laitières (1976)	38 105 producteurs et 621 008 vaches laitières (2004)	31 678 producteurs et 589 239 vaches laitières (2011)
Productivité moyenne par entreprise	48,94 t/an	101,58 t/an	128,79 t/an
Prix du lait	0,75 CHF/kg (1977)	0,746 CHF/kg (2004)	0,58 CHF/kg (2011)*
Coût de production du lait	Couvert à 70 % par le marché	N.d.	0,97 CHF/kg (2011)
Part de la production de fromages dans la production laitière	44 % (1975-1976)	41,2 % (2003)	49,46 % (2010)
Importance du commerce extérieur	Exportations : 24 % du lait produit Importations : 10 % du lait produit dont 30 % du fromage consommé (1975)	Exportations : 32 % du fromage produit Importations : 23,2 % de la consommation nationale de fromages. (2002)	Exportations : 33 % de la consommation nationale de fromages Importations : 27 % de la consommation nationale de fromages (2011)
Mesures de soutien présentes	▪ Primes de non-ensilage ▪ Primes pour lait fromager ▪ Protections douanières ▪ Garantie de prix ▪ Garantie d'achat ▪ Soutien à la mise en marché ▪ Financement des surplus ▪ Financement des exportations	▪ Primes de non-ensilage ▪ Primes pour lait fromager ▪ Protections douanières ▪ Soutien aux exportations ▪ Mise en valeur du beurre et de la poudre de lait écrémé ▪ Paiements directs ▪ IP ▪ Loi chocolatière	▪ Primes de non-ensilage ▪ Primes pour lait fromager ▪ Paiements directs ▪ IP ▪ Loi chocolatière
Contexte budgétaire	En augmentation malgré une volonté de diminution	En légère diminution	Diminution

* Pour le lait à destination du marché national

2. La théorie des contrats

Le choix d'une politique de régulation ou de coordination des marchés entraîne de nombreuses conséquences positives ou négatives. La décision de l'État suisse de se doter d'une politique de contractualisation obligatoire de la production laitière n'y fait pas exception. En effet, le contrat est un outil de coordination d'une transaction offrant différents avantages et inconvénients pour chaque acteur. Afin de bien identifier les effets théoriques présumés des contrats sur l'organisation du marché suisse, il convient de définir, d'abord à l'aide d'une revue de littérature, ce qu'est un contrat, puis, quels en sont les impacts attendus. Finalement, les constats théoriques seront mis en parallèle avec la réalité suisse.

2.1 Le contrat agricole

2.1.1 Définition du contrat

Le contrat au sens large est un mode de coordination utilisé pour offrir une garantie sur une transaction (da Silva, 2005). À cet effet, Brousseau et Glachant (2002) définissent un contrat comme étant un « accord par lequel deux parties s'engagent sur leurs comportements réciproques – il s'agit d'un dispositif bilatéral de coordination ». Il est possible de retenir de leur définition cette idée d'engagement futur envers une transaction ainsi qu'un maillage des différentes caractéristiques de production grâce à la coordination. Ces idées se retrouvent aussi dans la définition que donne Wu (2006, traduction libre) du contrat : « Un contrat est un accord de droit privé personnalisé pour s'adapter à des circonstances économiques particulières ». Cette définition amène une précision supplémentaire sur ce qu'est un contrat en posant le fait qu'il s'agit d'un accord de droit privé et donc que les modalités de celui-ci ne sont pas définies par les pouvoirs publics. Ainsi, est sous-entendu l'aspect de négociation derrière le contrat plutôt que d'imposition par une tierce partie (l'État) d'un mécanisme de coordination de la transaction.

Appliquée à l'agriculture, la théorie des contrats doit s'ajuster à la réalité agricole. Ainsi, les contrats agricoles doivent prendre en compte les capacités limitées des

producteurs à mettre en marché leurs produits et donc assurer des fonctions habituellement dévolues à d'autres acteurs du secteur (publicité et promotion par exemple). Ce type de contrat doit aussi prendre en considération l'inélasticité à court terme de l'offre et l'inélasticité de la demande, les difficultés de financement des mesures d'amélioration techniques des producteurs ainsi que le manque de transparence des marchés agricoles lié à la structure régulièrement oligopsonistique du marché (Butterwick, 1975). La présence de variations saisonnières parfois fortes, d'une périssabilité élevée des produits, d'hétérogénéité des produits et d'une grande dispersion géographique des producteurs vient aussi affecter le cadre d'étude des contrats agricoles (Minot, 1986). De plus, la réalité agricole fait en sorte que de nombreuses actions posées par les agriculteurs dans le cadre de leur production (confort des enclos, traitement de l'eau, qualité de l'alimentation fourragère, etc.) ne sont pas facilement observables – ne pouvant donc faire l'objet d'incitatifs à la production. Des caractéristiques des produits ne sont pas toujours mesurables en raison de la subjectivité des critères ou du manque d'institutions adéquates (Wu, 2006).

Dey (2002) identifie cinq types de contrats de production agricole³³ : les contrats de production, les contrats de mise en marché, les contrats d'utilisation de la technologie, les contrats de services personnels et les contrats de financement. Le premier type de contrat traite de la vente prévue de produits agricoles avant leur mise en production. Il intègre aussi les modalités d'approvisionnement du producteur en intrants de production par l'acheteur ainsi que des spécificités de production fixées par l'acheteur. Le producteur se retrouve alors à recevoir un paiement en fonction des performances obtenues des intrants fournis par l'acheteur (Gain de poids des animaux, rendements obtenus à l'hectare, quantités de lait produites etc.). Le second type, le contrat de mise en marché (aussi appelé contrat de commercialisation), correspond uniquement à un accord de vente du produit. Ainsi, le prix

³³ De nombreuses autres typologies des contrats auraient pu être utilisées, notamment celle de Williamson (1991) définissant les contrats classiques, néoclassiques et hybrides; celle de Mighel et Jones (1963 Dans Minot, 1986) à trois paliers (contrats de mise en marché, contrats d'approvisionnement en intrants et les contrats de gestion de la production) ou celle à deux paliers : contrats de mise en marché et contrats de production (Wilson, 1986; MacDonald et coll., 2004; Goodhue et Simon, 2007). Toutefois, dans un esprit de concision et puisque la forme des contrats en elle-même n'est pas l'objet de la présente étude, une typologie propre à l'agriculture et plus près de la réalité actuelle de la production agricole a été retenue.

(ou un mécanisme de détermination du prix) est fixé avant que le produit ne soit prêt pour sa mise en marché mais parfois après sa livraison. De la même façon, ce type de contrat inclut généralement les modalités de livraison et de paiement. Le troisième type de contrats, le contrat d'utilisation de la technologie, est une entente permettant l'utilisation d'un type de technologie par le producteur (semences, génétique animale, etc.). Le cosignataire du contrat, avec le producteur, n'est donc pas nécessairement un acheteur du produit mais peut très bien être un fournisseur d'intrants qui recouvre son coût de développement du produit de cette façon. Le quatrième type de contrat est un contrat où le producteur reçoit un salaire déterminé sur la base d'un nombre d'heures, de jours ou de semaines. Finalement, le dernier type de contrat, le contrat de financement, est institué entre un producteur et un financier qui peut très bien être un acheteur ou un fournisseur d'intrants. Ce dernier prête de l'argent au producteur pour l'achat d'intrants. Ce dernier doit par la suite, généralement sur une base mensuelle, verser une partie de ses recettes au financier pour rembourser le prêt (Dey, 2002).

Le rôle d'un contrat est donc multiple. Il consiste d'abord à coordonner la production de façon à optimiser la chaîne de production (Bogetoft et Olesen, 2002). De cette façon, une meilleure prévision sera possible permettant une allocation des ressources avec plus de confiance. Un second rôle des contrats est de motiver la performance par la mise en place d'incitatifs. Un troisième rôle est de permettre un meilleur partage du risque entre les contractants (Milgrom et Roberts, 1992 dans Hueth et coll., 1999). Un quatrième rôle est de diminuer les coûts de transaction par rapport au marché lorsque des actifs spécifiques sont impliqués dans la transaction (Williamson, 1991).

2.1.2 Justification du recours au contrat

Deux éléments sont souvent cités pour expliquer le recours aux contrats soit la minimisation des coûts de transaction et le partage des risques (MacDonald et coll., 2004). La minimisation des coûts de transaction est expliquée par la théorie des coûts de transaction mais aussi en partie par la théorie de l'agence. D'abord, le contrat permettrait de diminuer les risques de prise d'otage (MacDonald et coll., 2004). La prise d'otage est un

état dans lequel un des contractants se trouve à ne plus valoriser de façon optimale des investissements réalisés spécifiquement pour répondre à la demande de l'autre contractant. Le contractant n'ayant pas effectué les investissements impose alors des conditions moins avantageuses que prévues à celui ayant investi mais au moins sinon plus avantageuses à ce que ce dernier pourrait obtenir sur les marchés. Ainsi, les investissements se retrouvent alors à ne pas obtenir la rémunération optimale alors qu'un des contractants a choisi d'adopter un comportement opportuniste afin de maximiser la quasi-rent³⁴ des actifs (Wu, 2006). Il existe six types d'actifs spécifiques : de site, physiques, humains, de l'image de marque, dédiés et temporels (Williamson, 1991). La spécificité de site est liée à une installation de production ne pouvant être déplacée, la spécificité physique à du matériel ne pouvant être utilisé pour produire autre chose tout en bénéficiant d'une rémunération adéquate, la spécificité humaine aux connaissances acquises, la spécificité d'image de marque à la renommée d'une marque particulière, la spécificité dédiée à des investissements particuliers demandés par le partenaire et la spécificité temporelle à la coordination temporelle parfois nécessaire. Le contrat permet donc au producteur d'augmenter ses garanties contre l'opportunisme, faisant en sorte qu'il ne sera plus incité au sous-investissement (MacDonald et coll., 2004).

Aussi, la présence d'une rationalité limitée chez tous les intervenants entraîne son lot de problèmes puisque l'ensemble des gestes à poser dans les contrats ne peuvent être inclus dans ceux-ci, de sorte que les contrats sont forcément incomplets (Williamson, 1985 dans Milgrom et Roberts, 1987). Cette incomplétude s'explique par l'incapacité de l'être humain à anticiper l'avenir de façon absolue, au fait que le langage n'est pas un absolu et au fait qu'il est parfois plus rationnel économiquement de ne traiter les problèmes que lorsqu'ils surviennent (Milgrom et Roberts, 1987). Elle s'explique aussi par l'impossibilité pour certains indicateurs d'avoir une mesure fiable et par des clauses indescriptibles, ramenant aux problèmes d'aléas moraux³⁵ de la théorie de l'agence (Wu, 2006).

³⁴ La quasi-rente des actifs correspond à la différence entre la valeur retirée des actifs alors que le contrat est valide moins la valeur retirée des actifs sans contrat (Wu, 2006).

³⁵ Le problème d'aléa moral se pose lorsque les intérêts du producteur et de l'acheteur, dans ce cas-ci, divergent à la suite de la conclusion de l'accord. L'acheteur n'étant pas en mesure de vérifier l'ensemble des gestes et spécificités, particulièrement au niveau de la qualité du produit, il en résulte une perte de confiance envers le producteur (Hueth et coll., 1999).

L'incertitude existe donc *de facto* mais est aussi nécessaire (Schwartz, 2000) pour bâtir un cadre autour de la relation (Milgrom et Roberts, 1987).

La présence d'actifs spécifiques et d'incertitude amène donc une augmentation des coûts de transaction pour les partenaires. Williamson (1991) mentionne à cet effet que les entreprises auront tendance à modifier leur structure pour minimiser leurs coûts de transaction, issus du marché, mais aussi leurs coûts de gouvernance³⁶, issus de l'intégration verticale. Le choix du mode de gouvernance se fera donc par l'arbitrage entre les deux formes de coûts de coordination (de transaction et de gouvernance) puisque toute entreprise cherche à minimiser ses coûts. Le contrat représente alors une situation médiane entre la situation du marché et celle d'intégration verticale. Sur un continuum du choix de la structure de production, l'augmentation de la spécificité des actifs et de l'incertitude devraient entraîner une structure favorisant davantage la coordination. Ainsi, le recours aux contrats se veut une sorte de compromis entre une augmentation des coûts de transaction et des coûts de gouvernance, de façon à minimiser leur somme.

Au niveau du partage des risques, les contrats visent à redistribuer le risque vers le partenaire étant en mesure de l'assumer. Ainsi, normalement, il devrait y avoir une diminution du risque assumé par le producteur alors que le transformateur devrait en assumer une part plus importante (MacDonald et coll., 2004). Ce dernier est généralement moins averse au risque que le producteur puisqu'il n'a pas à faire face au risque de production, qu'il met en marché une gamme de produits et qu'il possède plusieurs marchés de débouchés, contrairement au producteur. En effet, même si sa production dépend avant tout des produits agricoles sensibles aux risques de production, la multiplicité de ses sources d'approvisionnement le protège contre un véritable risque de ne pas être en mesure d'obtenir des produits tels que désirés. De même, si jamais les ventes d'un de ses produits fluctuent de façon importante, il risque fort probablement de pouvoir se rabattre sur un autre produit ou encore sur un autre marché qu'il a développé, minimisant l'impact des

³⁶ Les coûts de gouvernance réfèrent aux coûts internes à l'entreprise qui doivent être assumés pour coordonner la production au sein d'une entreprise.

fluctuations (MacDonald et coll., 2004). Au contraire, le producteur a plus de chance de se spécialiser dans un seul produit et donc d'avoir à assumer une plus grande part de risque.

Il existe trois types de risques : les risques de rendements, les risques institutionnels et les risques de prix (Bogetoft et Olesen, 2002). Alors que l'impact des contrats sur les deux premiers types de risque est assez faible (à moins de clauses particulières comme un accord non pas sur les quantités livrables mais sur des superficies mises en culture), la répartition des risques de prix peut être fortement influencée. Par exemple, les incitatifs de production mis en place par un acheteur peuvent venir mieux partager les risques liés à la qualité du produit. Ainsi, le producteur recevra un prix plus élevé si son produit est de meilleure qualité et l'acheteur n'aura pas à payer plus cher pour un produit de moins bonne qualité (Bogetoft et Olesen, 2002). De même, des mécanismes de prix en fonction des cours du marché pourraient mieux partager le risque puisque l'acheteur et le producteur profiteraient ou feraient les frais de prix élevés ou bas (Goodhue et Simon, 2007).

2.1.3 Clauses contractuelles

Les résultats de la contractualisation dépendront en grande partie des différentes clauses présentes dans le contrat. À cet effet, de nombreux auteurs se sont penchés sur les clauses minimales que devraient contenir les contrats agricoles. D'abord, des clauses liées à l'identification des contractants doivent être présentes. Ainsi, l'identification des parties et leurs signatures doivent y être pour assurer au pouvoir judiciaire qu'ils aient chacun vu et approuvé le contrat (Dey, 2002; Unidroit, 2013). À leur identification devraient être ajoutées les responsabilités minimales de chacun pour assurer la légalité et la viabilité du contrat (Dey, 2002; Unidroit, 2013). De la même façon, il s'agit de circonscrire le contrat dans le temps et la durée de validité du contrat doit être présente (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002). Cette durée devrait être telle que le contrat se poursuit jusqu'à ce que les investissements réalisés pour des actifs spécifiques soient échus (Dey, 2002; Wu, 2006). Ainsi, les risques de prises d'otage seraient hautement réduits.

Cette protection sera réelle s'il existe une pénalité à l'opportunisme contractuel. Sinon, un des partenaires pourra mettre fin au contrat unilatéralement sans conséquences. Il doit donc y avoir des modalités liées à la terminaison du contrat ainsi qu'à d'éventuels ajustements pouvant y être faits (Wu, 2006; Kunkel et *coll.*, 2009a; Unidroit, 2013). Une modalité liée au renouvellement tacite du contrat peut aussi être incluse (Dey, 2002, Unidroit, 2013). Certaines clauses devraient offrir une protection pour le contractant divergeant du contrat en raison de considérations hors de son contrôle, par exemple des clauses dites de forces majeures pour permettre une plus grande flexibilité (Eaton et Shepherd, 2001; Kunkel et *coll.*, 2009a; Unidroit, 2013). En parallèle, des clauses de protection des contractants contre le non-paiement (Eaton et Shepherd, 2001; Kunkel et *coll.*, 2009a; Unidroit, 2013) et contre la faillite d'un des partenaires devraient être intégrées (Kunkel et *coll.*, 2009a; Unidroit, 2013).

Une autre façon de diminuer l'opportunisme contractuel est de mettre en place des mécanismes favorisant la transparence et le partage d'information (Bogetoft et Olesen, 2002). Ces mécanismes doivent considérer qu'un litige récurrent provient de la détermination de la qualité du produit. Le simple fait d'inclure la procédure de vérification de la qualité dans le contrat peut déjà venir améliorer la transparence entre les partenaires (Dey, 2002). En particulier, lorsque des incitatifs liés à la qualité du produit sont présents, chacun semble y trouver son compte (Dey, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Goodhue et *coll.*, 2010). La hauteur de l'incitatif devrait être liée à l'importance du geste à poser pour atteindre le niveau de qualité requis. Ils doivent toutefois être balancés de sorte qu'un incitatif ne prenne pas complètement le pas sur les autres (Bogetoft et Olesen, 2002). De plus, s'il existe plusieurs façons de répondre à un incitatif, les actions posées pour l'atteindre seront déterminées par leurs impacts sur les autres incitatifs (Goodhue et *coll.*, 2010).

Cette façon d'inciter à certaines caractéristiques de production reste très prisée comme méthodes de détermination des prix. Ces dernières doivent être incluses dans les contrats (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Wu, 2006; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et *coll.*, 2009a; Unidroit, 2013). Eaton et Shepherd (2001) en retracent quatre. D'abord, la

méthode du prix fixe stipule généralement un prix déterminé pour une strate de qualité en particulier ce qui facilite grandement la prévision pour tous les acteurs au niveau de leur rémunération ou de leur coût d'achat. Puis, il existe la méthode de prix flexibles basés sur des indicateurs prédeterminés ou sur un partage des profits. Il existe aussi des méthodes basées sur le marché libre et des indicateurs qui viennent en général bonifier le prix des marchés. La dernière méthode soulevée est la méthode des prix basés sur la vente finale du produit, une part déterminée allant au producteur. Les prix pourront varier, certes, selon la qualité mais aussi selon les quantités livrées par un même producteur ou même en fonction du poids des produits (Kunkel et coll., 2009a)³⁷.

Le contrat se doit aussi d'inclure les modalités de paiement (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Unidroit, 2013), les modalités de livraison (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Unidroit, 2013), une description des biens et services touchés par le contrat (Dey, 2002; Unidroit, 2013), le moment signifiant le transfert de propriété (Dey, 2002; Unidroit, 2013) ainsi que les quantités touchées (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Kunkel et coll., 2009a; Unidroit, 2013). Finalement, il y a fort à parier que des conflits surviendront et il est donc prévoyant d'y inclure un mécanisme de résolution des différends (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Wu, 2006; Goodhue et Simon, 2007; Unidroit, 2013). Celui-ci peut parfois être étatique mais Eaton et Shepherd (2001) mentionnent que s'il est géré par l'industrie, il en résultera une meilleure efficacité. En effet, le recours à un mécanisme de règlement des différends peut être coûteux pour la relation entre les partenaires et l'intervention étatique ne pourrait qu'engendrer plus de mécontentement (Goodhue et Simon, 2007). Par contre, ceux-ci permettent de diminuer les coûts liés aux recours juridiques et d'améliorer le processus de résolution des conflits (Mazé, 2005). Ainsi, un renforcement étatique des contrats par des tribunaux est particulièrement nécessaire lorsque la transaction implique des actifs spécifiques ou encore que le non-respect de certaines clauses pourrait avoir un effet de distorsion important sur les marchés (en cas de prix volatiles par exemple) (Schwartz et Scott, 2003).

³⁷ Wu (2006) mentionne une forme de paiement, celui basé en fonction d'un classement par rapport aux autres producteurs. Cette façon de faire risque toutefois de diminuer la collaboration entre les producteurs et ainsi nuire au développement d'une saine coordination horizontale au sein d'une relation contractuelle.

2.2 Avantages et inconvénients de la contractualisation

Le recours aux contrats diminue donc les coûts de transaction et améliore la répartition des risques entre les contractants. Les avantages pour les producteurs et pour les acheteurs en sont alors multiples mais certains inconvénients peuvent aussi en découler. Les avantages et les inconvénients pour chaque maillon sont résumés au Tableau 2.

2.2.1 Pour les producteurs

Le recours à un contrat permet aux producteurs de se projeter dans l'avenir en assurant qu'une partie de leur production sera commercialisée selon les termes présents dans les contrats (Butterwick, 1975; Glover, 1994; Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Schwartz et Scott, 2003; da Silva, 2005; 2013; Kunkel et *coll.*, 2009b; Estrello Faria, 2013). Cette assurance de débouché à des conditions fixées devrait permettre par la suite d'améliorer la stabilité du revenu des producteurs (Butterwick, 1975; Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013). De plus, certains contrats permettent une meilleure valorisation des sous-produits grâce à la diversification des activités de l'acheteur par exemple, améliorant ainsi les revenus de l'entreprise (da Silva, 2005; 2013). Par contre, la définition des modalités de vente et de prix dans un contrat risque de faire en sorte que le producteur ne pourra profiter de toutes les occasions de marché puisqu'en cas de prix élevés, le producteur ne pourra, généralement, se rabattre sur le marché pour profiter des bons prix (Butterwick, 1975; Dey, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et *coll.*, 2009b). Les occasions de marché ratées sont potentiellement compensées par un accès à de nouveaux marchés demandant des spécificités particulières (exportation et haute valeur ajoutée) (Glover, 1994; Eaton et Shepherd, 2001; Estrella Faria, 2013) ou à tout le moins par la diminution des coûts de recherche des marchés (da Silva, 2005). La généralisation des contrats peut entraîner une plus grande étroitesse du marché libre, limitant les capacités du producteur à y déverser ses surplus et ne donnant plus nécessairement une information adéquate sur le niveau des prix (Butterwick, 1975; MacDonald et *coll.*, 2004). Ainsi, le producteur ne pourra pas profiter du lien direct avec son marché (Butterwick 1975).

Cette assurance sur la stabilité du revenu peut faciliter l'accès au financement par une institution bancaire puisqu'il y aura virtuellement une assurance de revenus (Butterwick 1975; Dey, 2002, da Silva, 2005; 2013; Kunkel et coll., 2009b; Estrella Faria, 2013). Le financement peut aussi provenir directement du partenaire commercial. Dans tous les cas, l'agriculteur doit faire attention puisqu'une facilité de crédit peut entraîner une facilité d'endettement, particulièrement lorsque les intrants sont fournis à crédit (Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005). Il faut souligner la dépendance accrue si le financement provient du partenaire.

Les contrats peuvent aussi permettre de diminuer les coûts de production s'ils incluent un approvisionnement en intrants (da Silva, 2005; 2013). Pour qu'un contrat d'approvisionnement en intrants soit intéressant pour un producteur, il doit pouvoir profiter d'économies d'échelle grâce à l'acheteur (Butterwick, 1975) et/ou profiter d'un accès facilité aux intrants (Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005). En effet, ces avantages viennent compenser la perte de flexibilité dans la production (choix d'intrants et horaires de livraison imposés) (da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007). Qui plus est, une certaine forme de dépendance peut se développer auprès de l'acheteur notamment en raison des pertes de liens avec d'autres partenaires commerciaux (Dey, 2002; da Silva, 2005).

Ce sentiment de dépendance peut se renforcer encore plus dans les contrats de services personnels où la perte de contrôle sur les activités du producteur se fait ressentir (Butterwick, 1975; Dey, 2002; MacDonald et coll., 2004; da Silva, 2005) et où un sentiment de n'être qu'un sous-traitant plutôt qu'un agriculteur à part entière peut se développer (Kunkel et coll., 2009b). da Silva (2005) mentionne même que cette perte de contrôle peut se répercuter de façon négative dans les relations familiales, fragilisant ainsi la pérennité de l'entreprise familiale.

Ces contrats, au même titre que ceux de production, permettent tout de même au producteur de bénéficier de soutien au niveau technique et au niveau de la gestion de l'entreprise (Butterwick, 1975; Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; da Silva, 2005;

Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et *coll.*, 2009b; da Silva, 2013). Il s'agit d'avantages importants pour le producteur qui peut alors transposer ces connaissances sur les autres pans de son entreprise agricole (et ce, même si les contrats tendent à encourager la monoculture (da Silva, 2005)) ou encore en profiter même une fois le contrat échu.

De la même façon pour les contrats touchant des produits rehaussés en qualité, un accès à de nouvelles technologies est généralement offert (ou imposé) aux producteurs (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Kunkel et *coll.*, 2009 b; Estrella Faria, 2013). Le recours à cette nouvelle technologie ne se fait toutefois pas toujours sans heurts alors que des risques de perte de rendement liés à l'ajustement technologique ou encore à des spécificités de qualité très élevées peuvent être observés (Eaton et Shepherd, 2001; Goodhue et Simon, 2007). Survient alors de façon plus importante encore un risque qui guette l'ensemble des producteurs agricoles, soit celui de ne pas être en mesure de répondre aux spécificités du contrat (MacDonald et *coll.*, 2004; Goodhue et Simon, 2007). À ce moment et selon les modalités contractuelles, en plus de ne pas pouvoir vendre autant de produits que désiré à l'acheteur, le producteur peut être amené à défrayer une pénalité ou à devoir se procurer les unités manquantes. Le producteur peut ainsi se retrouver à la merci des technologies fournies par l'acheteur (da Silva, 2005). De plus, des traditions ancestrales pourront être appelées à disparaître (da Silva, 2005).

Le choix du contrat comme mode de coordination entraîne aussi de nouveaux coûts que le producteur devra assumer. Entre autres, le processus de contractualisation entraîne des coûts de négociation du contrat ex-ante (Williamson, 1991; Peterson et *coll.*, 2001; MacDonald et *coll.*, 2004; Iannarelli, 2012). La négociation étant définie par Rubin et Brown (1975 tiré de Putnam et Jones, 1982, traduction libre) comme étant un « processus par lequel au moins deux parties tentent de s'entendre sur ce que chacun va obtenir et doit concéder dans le cadre d'une transaction », le processus n'est pas instantané et des coûts, bien que parfois informels, y sont associés. Par exemple, l'information détenue par chacune des parties vient influencer les résultats d'une négociation (Putnam et Jones, 1982), incitant donc à acquérir de l'information à un coût donné. Une fois l'entente obtenue, des coûts de rédaction du contrat doivent alors être assumés en partie par le producteur bien que le

transformateur soit généralement celui à qui la tâche est dévolue (MacDonald et *coll.*, 2004).

Ces coûts ne seront toutefois présents que s'il y a réellement une négociation entre le producteur et l'acheteur (Bogetoft et Olesen, 2002). En effet, de nombreux contrats agricoles se voient offerts aux producteurs sous la forme de contrats à prendre ou à laisser (Royer, 2013). Dans ces cas, le producteur n'a plus le choix que de se laisser guider par l'acheteur ou en choisir un autre, augmentant les risques pour le producteur (Goodhue et Simon, 2007). Son pouvoir de négociation se trouve alors complètement nul. La présence d'une structure oligopsonistique est généralement un catalyseur pour ce type de contrats (Wilson, 1986; Wu, 2006).

D'autres coûts, ex-post, sont aussi à prévoir pour le producteur. La rationalité étant limitée, les contrats ne sont jamais complets et ne peuvent refléter exactement la volonté des signataires. Des coûts d'ajustement du contrat sont alors à assumer (Milgrom et Roberts, 1987; Williamson, 1991; Mazé, 2007; Iannarelli, 2012). De même, des coûts de surveillance s'imposent de sorte que le producteur puisse s'assurer que son partenaire respecte le contrat (Williamson, 1991; Peterson et *coll.*, 2001; MacDonald et *coll.*, 2004; da Silva, 2005). Malgré tout, ces différentes procédures ne permettent pas de se soustraire à certains risques liés au choix du partenaire : partenaire inadéquat (Butterwick, 1975), non-paiement (Bogetoft et Olesen, 2002) ou faillite du partenaire (Eaton et Shepherd, 2001; Goodhue et Simon, 2007). Dans plusieurs de ces cas, le recours à des mécanismes de règlement des différends sera nécessaire et des coûts y sont associés, autant des coûts réels que des dommages sur la relation de confiance avec l'acheteur (Mazé, 2005; Mazé et Ménard, 2010).

2.2.2 Pour les acheteurs

De nombreux coûts assumés par les producteurs doivent aussi l'être par les acheteurs. Notamment, les coûts de négociation, de rédaction, d'ajustement et de surveillance sont aussi assumés par les acheteurs. Pour les coûts de surveillance, Hueth et

coll. (1999) répertorient quatre actions pouvant être posées pour diminuer les problèmes d'aléas moraux : la surveillance physique, la mesure de la qualité, le contrôle des intrants et la liaison du prix d'achat auprès des producteurs au prix final obtenu sur les marchés. Tous ces coûts risquent d'être plus importants pour les acheteurs puisque ceux-ci auront généralement tendance à contractualiser avec plusieurs producteurs, multipliant en particulier les coûts de négociation (da Silva, 2005; 2013).

En contrepartie, l'approvisionnement en intrants sera assuré pour l'acheteur (Butterwick, 1975; Glover, 1994; da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007). Même s'il est possible d'y associer la problématique d'incapacité à profiter des occasions de marché, des bas prix dans le cas de l'acheteur (Butterwick, 1975; Dey, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et *coll.*, 2009b), il lui est généralement plus facile de se tourner, au besoin, vers le marché libre pour faire des réserves (Eaton et Shepherd, 2001; Kunkel et *coll.*, 2009b). Il peut alors profiter d'une plus grande flexibilité que le producteur mais moins que s'il n'était que sur le marché libre (da Silva, 2005; 2013).

À son avantage, le recours aux contrats devrait lui permettre d'avoir une plus grande uniformité dans les produits obtenus grâce à des spécificités qu'il peut poser dans les contrats (Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005; 2013; Kunkel et *coll.*, 2009b). En obtenant des produits répondant aux caractéristiques désirées, la revente ou la transformation des produits par l'acheteur devrait être moins à risque et l'image de la compagnie s'en verra améliorée (da Silva, 2005). Par ailleurs, si une technologie bien particulière est nécessaire, il est plus facile pour l'acheteur de protéger ses investissements en recherche et développement par des ententes de confidentialité dans le contrat (Kunkel et *coll.*, 2009b; da Silva, 2013). L'augmentation du pouvoir décisionnel de l'acheteur (Goodhue et Simon, 2007) peut notamment se faire par l'écriture du contrat puisqu'il peut alors poser les bases de la négociation (Bogetoft et Olesen, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Del Cont, 2012)

Grâce à tout ceci, l'acheteur peut renforcer son pouvoir de marché et ainsi profiter de meilleures conditions de vente de son produit (Butterwick, 1975; Kwoka et White, 2004 dans MacDonald et coll., 2004). Il peut aussi profiter d'une réduction de ses coûts de production par rapport à une intégration verticale de la chaîne grâce aux faibles coûts associés à la main-d'œuvre des entreprises familiales et des économies d'échelle générées par un achat d'intrants en gros qui seront, par la suite, redistribués aux producteurs (da Silva, 2005; 2013). De nouveaux coûts doivent par contre être internalisés, notamment ceux de surveillance et de coordination et il existe un risque pour le transformateur que les services et intrants fournis au producteur soient détournés à des usages non-contractuels (da Silva, 2005; 2013). Un autre avantage par rapport à l'intégration est l'acceptabilité sociale beaucoup plus facile des contrats (Eaton et Shepherd, 2001).

Tableau 2: Liste des avantages et inconvénients de la contractualisation agricole

Producteur	Transformateur
Avantages	
Débouché de la production assuré (Butterwick, 1975; Glover, 1994; Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et coll., 2009b; Estrella Faria, 2013)	Approvisionnement en intrants assuré (Butterwick, 1975; Glover, 1994; da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007)
Accès à de nouveaux marchés (Glover, 1994; Eaton et Shepherd, 2001; Estrella Faria, 2013)	Consolidation du pouvoir de marché (Butterwick, 1975; Kwoka et White, 2004 dans MacDonald et coll., 2004)
Débouchés pour les sous-produits (da Silva, 2005; 2013)	Augmentation de la flexibilité (da Silva, 2005)
Aide technique et de gestion disponible (Butterwick, 1975; Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et coll., 2009b)	Préservation de l'image de la compagnie (da Silva, 2005)
Accès facilité à de nouvelles technologies (Eaton et Shepherd, 2001; Dey, 2002; Kunkel et coll., 2009b; Estrella Faria, 2013)	Protection de l'investissement en R et D (Kunkel et coll., 2009b; 2013)
Accès facilité à du financement bancaire ou auprès du partenaire commercial (Butterwick, 1975; Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013; Kunkel et coll., 2009b; Estrella Faria, 2013)	Accès facilité à du financement bancaire (da Silva, 2005; 2013)
Approvisionnement en intrants facilité (Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005)	Produits uniformes (Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005; 2013; Kunkel et coll., 2009b)
Diminution des coûts de production (da Silva, 2005)	Baisse des coûts de main-d'œuvre par rapport à l'intégration (da Silva, 2005)
Économie d'échelle dans l'achat d'intrants (Butterwick, 1975; da Silva, 2013)	Économies d'échelle (da Silva, 2005; 2013)
Diminution des coûts de recherche des	Facilité de réaction au marché

marchés <i>(da Silva, 2005)</i>	<i>(Eaton et Shepherd, 2001; Kunkel et coll., 2009b)</i>
Augmentation de la stabilité du revenu <i>(Butterwick, 1975; Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013; Estrella Faria, 2013)</i>	Augmentation du pouvoir décisionnel <i>(Goodhue et Simon, 2007)</i>
	Est généralement celui qui écrit le contrat <i>(Bogetoft et Olesen, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Del Cont, 2012)</i>
	Accès facilité à des terres agricoles <i>(Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005; 2013)</i>
	Meilleure acceptation politique que l'intégration verticale <i>(Eaton et Shepherd, 2001)</i>
	Diminution des coûts de recherche d'approvisionnement <i>(da Silva, 2013)</i>
Inconvénients	
Coûts de négociation du contrat <i>(Williamson, 1991; Peterson et coll., 2001; MacDonald et coll., 2004; Iannarelli, 2012)</i>	Coûts de négociation du contrat <i>(Williamson, 1991; Peterson et coll., 2001; da Silva, 2005; 2013; MacDonald et coll., 2004; Iannarelli, 2012)</i>
Coût de rédaction du contrat <i>(MacDonald et coll., 2004)</i>	Coût de rédaction du contrat <i>(MacDonald et coll., 2004)</i>
Coûts d'ajustement du contrat <i>(Milgrom et Roberts, 1987; Williamson, 1991; Iannarelli, 2012)</i>	Coûts d'ajustement du contrat <i>(Milgrom et Roberts, 1987; Williamson, 1991; Iannarelli, 2012)</i>
Risque de faillite du partenaire <i>(Eaton et Shepherd, 2001; Goodhue et Simon, 2007)</i>	Risque de faillite du partenaire <i>(Goodhue et Simon, 2007)</i>
Coûts de surveillance du partenaire <i>(Williamson, 1991; Peterson et coll., 2001; MacDonald et coll., 2004)</i>	Coûts de surveillance du partenaire <i>(Williamson, 1991; Peterson et coll., 2001; MacDonald et coll., 2004)</i>
La facilité de crédit peut amener la facilité d'endettement <i>(Eaton et Shepherd, 2001; da Silva, 2005)</i>	Détournement des services offerts au producteur <i>(da Silva, 2005; 2013)</i>
Perte de flexibilité de l'entreprise <i>(da Silva, 2005; 2013; Goodhue et Simon, 2007)</i>	Perte de flexibilité par rapport à la source d'approvisionnement <i>(da Silva, 2005; 2013)</i>
Risque d'incapacité de réponse au contrat <i>(MacDonald et coll., 2004; Goodhue et Simon, 2007)</i>	Internalisation de nouveaux coûts <i>(da Silva, 2005)</i>
Peut faire manquer des occasions de marché <i>(Butterwick, 1975; Dey, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et coll., 2009b)</i>	Peut faire manquer des occasions de marché <i>(Butterwick, 1975; Dey, 2002; Goodhue et Simon, 2007; Kunkel et coll., 2009b)</i>
À la merci des technologies fournies <i>(da Silva, 2005; 2013)</i>	Image de marque à la merci des produits obtenus <i>(da Silva, 2013)</i>
Risque de perte de rendement en raison des nouvelles techniques et des standards plus élevés de qualité <i>(Eaton et Shepherd, 2001; Goodhue et Simon, 2007)</i>	
Risque de non-paiement par l'acheteur <i>(Bogetoft et Olesen, 2002)</i>	
Sentiment de n'être qu'un sous-traitant <i>(Kunkel et coll., 2009b)</i>	
Horaire de livraison imposé <i>(da Silva, 2005; 2013)</i>	

Perte de contrôle (<i>Butterwick, 1975; Dey, 2002; MacDonald et coll., 2004; da Silva, 2005</i>)	
Dépendance du producteur envers l'acheteur (<i>da Silva, 2005</i>)	
Perte des traditions ancestrales (<i>da Silva, 2005</i>)	
Perte du lien avec les autres partenaires commerciaux (<i>Dey, 2002; da Silva, 2005; 2013</i>)	
Augmentation de la monoculture (<i>da Silva, 2005</i>)	
Recours aux tribunaux (<i>Mazé, 2005; Mazé et Ménard, 2010</i>)	
Augmentation de l'étroitesse de marché (<i>Butterwick, 1975; MacDonald et coll., 2004;</i>)	

2.3 Les spécificités contractuelles du secteur laitier suisse

Mais tous ces avantages et inconvénients ne s'appliquent pas nécessairement au système contractuel suisse. En effet, le type de contrat en vigueur, la présence d'un contrat-type et l'obligation contractuelle, notamment, viennent circonscrire les effets attendus.

La toute première caractéristique à analyser et qui viendra influencer tout ce qui pourra se retrouver dans les contrats est le caractère obligatoire des contrats. Wu (2006) et Bogetoft et Olesen (2002) mettent en garde contre l'habitude des interventions étatiques (Wu) et contre les contenus des contrats (Bogetoft et Olesen) qui ne s'appuient généralement pas sur la théorie contractuelle. Eaton et Shepherd (2001) mentionnent que le rôle de l'État doit être un rôle de support aux contrats. C'est donc dire que ce dernier doit mettre en place des lois qui viennent définir les termes des contrats. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, 1999 tiré de Eaton et Shepherd, 2001; Wu, 2006), il doit y avoir une loi habilitant les contrats agricoles, encadrant leurs fonctions économiques et contraignant les actions possibles. L'État doit aussi mettre en place des mécanismes de règlement des différends, offrir un support technique et managérial, colliger des informations sur la contractualisation et maintenir des services conseils. Schwartz (2000) précise le rôle d'encadrement de l'État et des tribunaux par rapport à la contractualisation en mentionnant que l'État doit, comme précédemment, mettre en place un mécanisme de résolution des différends, mais aussi fournir un

vocabulaire commun et assurer le bon fonctionnement des contrats par leur renforcement et par un système de contrôle des contrats contre la fraude. De plus, l'État doit s'assurer que les incitatifs contractuels profitent autant aux vendeurs qu'aux acheteurs et qu'il existe une tierce partie aux contrats apte à s'assurer de leur suivi (MacDonald et coll., 2004).

À ces niveaux, la Loi fédérale sur l'Agriculture (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2013) remplit la plupart de ces fonctions³⁸. L'article 36b en particulier mentionne le caractère obligatoire des contrats, certaines modalités minimales devant s'y retrouver (durée, quantité et prix) en plus d'ouvrir la porte à une règlementation de droit privée par une IP et étendue à tous les producteurs et acheteurs. Pour ce qui est des mécanismes de règlement des différends, aucun mécanisme précis en cas de non-respect des clauses contractuelles n'est indiqué dans la loi mais le recours aux tribunaux est toujours possible, des contraventions allant jusqu'à 40 000 CHF étant prévues dans la loi. C'est l'OFAG qui reste l'organisme en charge de chapeauter la contractualisation (PSL et coll., 2011). D'autres instances ont aussi été mises en place pour encadrer les recours dans le cas de la vente de lait, débordant du cadre de la contractualisation. C'est notamment le cas dans le domaine du contrôle du lait (PSL, 2012b).

Quant aux informations sur la contractualisation et les services de conseils, l'OFAG a transmis cette tâche à TSM fiduciaires Sàrl qui produit entre autres un rapport mensuel sur la situation laitière en Suisse. L'IP-Lait peut aussi publier des prix indicatifs et d'autres documents, selon sa volonté (actuellement, le prix indicatif publié pour le lait de type A est calculé par l'OFAG). Les informations obligatoires à être notifiées par les producteurs et les acheteurs concernent entre autres les quantités livrées et la manière dont le lait a été utilisé. Ces dernières informations peuvent ensuite permettre un meilleur contrôle de la répartition dans les différentes classes de lait. L'article 43, 3^e alinéa se lit comme suit : « Les utilisateurs de lait sont tenus d'annoncer au service désigné par le Conseil fédéral les quantités convenues avec les producteurs et la durée de validité des contrats d'achat de lait

³⁸ L'analyse se base sur la version de la Loi fédérale sur l'Agriculture en date de 2013. Son contenu et les numéros d'article ont été modifiés par PA 14-17. Toutefois, les changements sont difficilement observables puisque l'année laitière vient tout juste de débuter au moment d'écrire ces lignes. Les changements pressentis sont abordés dans une section subséquente.

qu'ils ont conclus. Le service informe les milieux concernés des quantités totales convenues. » (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2013). L'augmentation des quantités d'information offertes à tous les signataires de contrats permet par la suite de diminuer l'asymétrie d'information entre les contractants, facilitant alors la coopération (Putnam et Jones, 1982) en plus de diminuer les coûts de recherche d'information. La présence de l'IP-Lait vient aussi aider à traiter le flux d'informations alors qu'il est de sa responsabilité de s'assurer que les contrats soient suivis tels que négociés.

Par ailleurs, la forme imposée du contrat en fait un contrat de mise en marché puisqu'il ne concerne, de prime abord, que la quantité et le mécanisme de détermination du prix du lait échangé. Ainsi, le schéma d'encadrement des contrats laitiers dirige ces contrats à ne se soucier que des volets de mise en marché. Par la suite, il n'est pas exclu que certains contrats incluent d'autres considérations, d'autant plus que dans le cadre de la contractualisation de produits laitiers, les contrats de mise en marché incluent souvent des considérations liées à la production (Wilson, 1986). Outre ce qui a été mentionné plus tôt, les contrats de mise en marché permettent aux producteurs et aux acheteurs d'obtenir des informations sur l'offre et la demande ainsi que sur les modalités de livraison et d'achat (Minot, 1986). Malgré tout, ce type de contrat n'amène que peu de réductions de risque pour les signataires à moins d'introduire des modalités de détermination du prix qui viennent refléter les variations possibles.

Dans le cas présent, l'introduction des classes de prix par la segmentation amène une certaine forme de protection contre le risque pour tous les maillons. D'abord, le producteur verra une quantité déterminée de ses produits se transiger à un prix relativement stable et fixé à partir d'une base variant selon le coût des intrants et l'évolution des marchés. Il profitera même d'une garantie de paiement grâce à une caution déposée par l'acheteur auprès du producteur (PSL, 2011a). À l'inverse, le transformateur obtient une flexibilité des prix (bien que relative) en lien avec le marché sur ses approvisionnements en plus de profiter de quantités garanties. Le fait de moduler son prix d'achat d'intrants en fonction de leur utilisation lui permet de mieux répartir ses risques.

Un désavantage apparaît pour le producteur : la relation avec les acheteurs. En effet, son débouché étant garanti auprès d'un seul acheteur, il n'obtient plus du tout de lien avec un autre commerçant. De même, la vente contractuelle obligatoire vient augmenter l'étroitesse de marché des produits diminuant les références pour la négociation des contrats (Wu, 2006). Le rôle de l'information récoltée par l'État et des prix indicatifs fournis par l'IP est donc encore plus crucial puisqu'ils viendront établir une base comparative, particulièrement pour les producteurs qui ne font généralement affaire qu'avec un seul acheteur (contrairement aux acheteurs qui font affaire avec de nombreux producteurs).

Une autre caractéristique du marché suisse est la présence d'une négociation collective des conditions contractuelles qui vient offrir une certaine forme de protection au producteur face à l'acheteur (Wilson, 1986; Harl, 2000) en plus de pallier les faiblesses des producteurs au niveau de la mise en marché (Butterwick, 1975). En effet, le regroupement de la production est hautement dominant avec 95 % du lait produit (Kroll et coll., 2010) qui est contractualisé à l'aide de groupes de négociation des contrats (OP et OPU). Les producteurs doivent faire face à une structure oligopsonistique qui pourrait influencer le contenu des contrats et la négociation. Par contre, la présence d'un contrepoids lors de la négociation par la création d'un oligopole combinée à la présence de contrats-type (voir plus loin) vient alors diminuer les possibles gains supplémentaires retirés par les acheteurs (Milgrom et Roberts, 1987; da Silva, 2013), notamment par une protection contre les contrats à prendre ou à laisser. Il existe trois façons de créer un pouvoir de marché par la contractualisation : restreindre l'entrée de nouveaux acheteurs, limiter la compétition des prix et discriminer les prix selon le vendeur (Kwoka et White, 2004 tiré de MacDonald et coll., 2004). Si la négociation collective permet de ne pas discriminer les prix selon le vendeur, le faible nombre d'acheteurs entraîne une compétition des prix plus restreinte. Pour ce qui est de la restriction de l'arrivée de nouveaux acheteurs, la structure fortement intégrée du marché de la transformation, de la distribution et même de la production (avec les OPU) vient mettre une forte barrière à l'entrée pour de nouveaux joueurs. Ainsi, il est possible de croire qu'un pouvoir de marché est présent pour les transformateurs laitiers en lien avec la structure oligopsonistique. Ce dernier point est aussi soutenu par la structure

des OPU où des producteurs se joignent à un transformateur pour établir une relation contractuelle entre eux. Le transformateur devient dès lors partie prenante de la structure de mise en marché collective des producteurs et se voit donc aussi représentée par celle-ci, notamment dans le cadre de l'IP-Lait. La protection offerte par la négociation collective des producteurs peut alors être remise en question en ce qui concerne les OPU.

Le regroupement des producteurs pour la négociation contractuelle permet donc d'augmenter leur pouvoir de négociation mais aussi de diminuer les coûts de négociation (da Silva, 2005). Ils diminuent grâce à la réduction du nombre de négociations nécessaires. Il est logique d'affirmer qu'un transformateur ne négocie qu'une seule fois pour un pool de lait devrait avoir moins à investir (mais peut y perdre plus) pour la négociation qu'un transformateur négociant avec de nombreux petits producteurs. La petite production laitière (moyenne de 129 tonnes de lait/entreprise suisse) augmente la sensibilité des entreprises aux risques de production (Minot, 1986). Une étude de cas sur 12 entreprises laitières suisses³⁹ montrait d'ailleurs que les producteurs laitiers suisses s'inquiètent davantage des risques de production que des risques de changement de politiques (Schaper et coll., 2009). Ils s'attendent aussi à être en situation très précaire devant une baisse des prix, telle que celle survenue depuis 2009. Leurs stratégies privilégiées pour faire face aux risques sont la spécialisation de l'entreprise et l'augmentation de sa taille⁴⁰ (Schaper et coll., 2009). Le regroupement des producteurs suisses facilite certainement l'accès pour les petits producteurs aux marchés d'exportation ainsi qu'aux autres marchés à haute valeur ajoutée (Glover, 1994). Il existe aussi des avantages pour les transformateurs à établir des contrats avec de petits producteurs. Par exemple, leurs risques liés à l'approvisionnement seront moindres puisqu'en présence d'opportunisme de la part de producteurs, leur production individuelle ne représentera pas une part importante de leur approvisionnement (Birthal et coll., 2005). Cet avantage est annulé par les OP qui pourraient avoir un impact certain si elles refusaient de livrer à un acheteur. Toutefois, la flexibilité liée à l'approvisionnement par

³⁹ Avec une production moyenne près du double de la moyenne nationale.

⁴⁰ Il s'agit d'un résultat étonnant alors que les stratégies de gestion du risque (la stratégie du portefeuille par exemple) considèrent plutôt la diversification comme étant une stratégie à adopter. La faible représentativité des entreprises cibles pour l'étude, au nombre de 12 pour la Suisse, peut toutefois entraîner certains doutes sur le reflet des résultats de l'étude sur la réalité. Dans tous les cas, la présence de paiements découpés vient assurer un revenu minimal aux producteurs, diminuant dès lors l'impact du prix.

plusieurs petits producteurs reste de circonstances puisque le transformateur peut modifier ses quantités demandées facilement en diminuant ses contrats avec les OP.

Une forme bien particulière de regroupement de producteurs, l'OPU, permet d'aborder la situation d'un œil différent. En effet, la structure même de l'OPU fait en sorte que l'acheteur est partie prenante du regroupement de producteurs et donc qu'il possède de facto un pouvoir de négociation plus important que s'il faisait affaire avec une OP pouvant se tourner vers un autre acheteur. C'est d'ailleurs sous la pression des transformateurs que le modèle d'OPU a été développé (Kroll et *coll.*, 2010). Bien que les producteurs soient complètement libres de se joindre ou non aux OPU, il reste qu'ils se lient alors d'un contrat d'exclusivité de vente et donc potentiellement à des contrats du type « à prendre ou à laisser », d'autant plus présents dans des structures oligopsonistiques (Wilson, 1986).

Toutefois, la présence d'un contrat-type vient passablement réduire les risques de prise d'otage pour les membres des OPU en fixant des bases de négociation communes (Wilson, 1986). La Loi fédérale sur l'Agriculture (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2013) ainsi que l'Ordonnance sur l'Extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs (Conseil fédéral suisse, 2013) offrent la possibilité à une IP de se doter d'un contrat-type et de l'étendre à l'ensemble des producteurs et des utilisateurs, y compris les non-membres de l'IP. Un contrat-type est donc valide et obligatoire pour tous les acheteurs depuis 2011 (IP-Lait, 2012a). Le simple fait d'avoir une base commune de négociation permet d'assurer une forme de vocabulaire commun qui viendra potentiellement diminuer les litiges (Wu, 2006). De plus, les coûts de négociation devraient en être amoindris puisque la base de la négociation est déjà présente et les points nécessitant une attention particulière d'ores et déjà identifiés. Il en résulte donc des contrats relativement complets touchant la plupart des points recommandés par la littérature.

Un sondage mené par Gairing et *coll.* (2010) auprès de 9 OP, 6 laiteries, 16 fromageries et 169 producteurs et réalisé avant la mise en place du contrat-type fait ressortir

quelques caractéristiques des habitudes contractuelles suisses. Ainsi, la durée de validité du prix alors indiquée sur les contrats était inférieure à trois mois, sauf pour les contrats avec des fromageries (durée moyenne de 8,5 mois). La volonté de fixation du prix à partir d'une référence ne recueillait l'appui que de 30 % des producteurs alors que 40 % se prononçaient contre. Au niveau des quantités, la majorité des utilisateurs sondés sanctionnaient le lait livré en trop (redirection vers les catégories à l'exportation, pénalité jusqu'à 0,5 CHF/l) mais la plupart acceptaient l'année suivante d'ajuster la quantité de lait contractualisée à la quantité préalablement livrée. Pour ce qui est des primes à la qualité, elles existaient pour le pourcentage de matière grasse, le pourcentage de protéines, la teneur en germes, les cellules somatiques ainsi que d'autres indicateurs (température, point de congélation, acides propioniques, etc.). La résiliation contractuelle était possible avec un préavis généralement inférieur à six mois (53 % des producteurs croient que le délai doit être le plus court possible) et près de 50 % contenaient des clauses de résiliation extraordinaire (la plupart des producteurs n'ont pas d'avis sur la présence de ces clauses) (Gairing et coll., 2010). Dans le cadre d'un contrat laitier, il semble adéquat de posséder des contrats très détaillés puisque la transaction est répétée de façon journalière. De tels types de contrats permettent alors de diminuer les coûts de transaction en créant un cadre beaucoup moins variable (Milgrom et Roberts, 1987).

Finalement, le contrat de mise en marché permet de diminuer les risques d'opportunisme pour les producteurs laitiers. En effet, la production laitière suisse demande de nombreux actifs spécifiques, augmentant la recherche de mécanismes de protection par les entreprises. Par exemple, la très grande périssabilité du lait impose une spécificité temporelle aux transactions laitières, d'autant plus lorsque, comme c'est le cas en Suisse, le lait est dirigé à la production fromagère (Royer, 2009). Il existe aussi une spécificité de site et physique alors que la filière fromagère compte 11 appellations d'origine contrôlée. Celles-ci étant principalement liées à la production de fromages issus des pratiques d'estivage et de cahiers de charges contraignants au niveau des intrants (notamment les races bovines) les producteurs ne pourraient recevoir une juste rémunération pour les spécificités de leur lait à travers le marché. Par le soutien monétaire au lait fromager et au lait sans ensilage, le gouvernement intervient même pour assurer une rémunération

adéquate pour les producteurs. Une pratique comme l'alimentation sans ensilage demande aussi un soin particulier apporté par les producteurs pouvant être assimilé à des actifs spécifiques humains. Devant la présence de nombreux actifs spécifiques, il y a augmentation des coûts de transaction dont la pratique contractuelle permet d'en diminuer l'impact tout en n'imposant pas une charge excessive de coûts de gouvernance. Ces coûts sont aussi diminués grâce aux différentes interventions de l'État et de la chaîne au niveau notamment des contrôles de qualité certifiés par un tiers. La référence à ces normes de production contenue dans le contrat-type en fait d'ailleurs foi, accentuée par des primes à la qualité. La structure ainsi imposée combinée aux habitudes de livraison (des modalités sont aussi incluses dans le contrat, notamment l'horaire et la fréquence des livraisons) diminue alors l'attrait pour des contrats plus encadrant tels les contrats de production.

Les contrats suisses permettent donc de répondre en partie aux quatre rôles précédemment identifiés. En favorisant la coordination de la production (notamment par une assurance de débouché pour 1 an), les producteurs auront de meilleurs incitatifs pour allouer leurs ressources adéquatement. Il s'agissait d'une des considérations principales ayant menées au changement de politique d'encadrement de la production (Département de l'économie et des finances, 2005). Aussi, comme mentionné au préalable, la possibilité d'obtenir des primes à la qualité sert d'incitatif pour une meilleure performance, second rôle des contrats. Au niveau du partage des risques, troisième rôle des contrats, les risques de prix seront modérés par la segmentation. Normalement, il devrait donc y avoir un meilleur partage du risque de prix entre les cosignataires. Par contre, le contrat-type ne comprend pas de modalités permettant un meilleur partage des risques de rendement ou institutionnels. Quant au quatrième rôle des contrats, la diminution des coûts de transaction, comme mentionné précédemment, le contrat semble permettre une diminution de ces coûts sans entraîner des coûts de gouvernance trop importants.

Le contrat n'est pas non plus une panacée et n'aura aucune influence sur le niveau de prix offerts aux producteurs. Son rôle étant de garantir un écoulement du produit et d'inciter à une meilleure production, il n'est pas en mesure d'augmenter le niveau général des prix comme de s'assurer que les actifs impliqués dans la production reçoivent une

rémunération adéquate. Ce sera plutôt la présence d'OP en contrepoids de la structure oligopsonistique qui pourrait avoir un impact sur les prix. Idem pour la gestion des volumes qui est difficilement compatible avec la contractualisation. La tentative infructueuse de contrôle privé des quantités produites par les PSL montre à cet effet que le législateur a mis en place une structure de contractualisation obligatoire justement pour éviter un éventuel contrôle des quantités et ainsi offrir une structure de marché plus flexible.

En conclusion, il semblerait que la politique de contractualisation du secteur laitier suisse réponde à de nombreuses contraintes du secteur laitier (actifs spécifiques, incertitude) tout en ne répondant pas à toutes les demandes du milieu (en particulier des PSL au niveau de prix plus élevés et de la gestion des quantités). Des mécanismes complémentaires à la contractualisation ont alors été mis en place pour améliorer le fonctionnement de la filière. Ainsi, la présence d'OP vient offrir un contrepoids à la structure oligopsonistique du marché, la présence d'OPU vient améliorer la coordination entre les partenaires, le contrat-type assure une plus grande uniformité entre les contrats et la segmentation offre une plus grande flexibilité aux transformateurs tout en assurant une stabilité des prix pour les producteurs. Toutefois, ces mécanismes ont des effets plus théoriques que pratiques notamment en raison d'un manque de surveillance de la part des instances de la filière et des autorités gouvernementales. L'efficacité de ces mécanismes est jugé plutôt négativement par une majorité des acteurs rencontrés et les chapitres suivants s'intéressent à leurs impacts.

3. L'évaluation de programmes

Afin de déterminer si la politique remplit bien son rôle, la méthode d'évaluation de programmes a été retenue. Elle consiste en un ensemble méthodologique regroupant de nombreuses façons de faire permettant d'apprécier un programme mis en place par une institution. Posavac et Carey (2007, traduction libre) définissent l'évaluation de programmes comme étant « un ensemble de méthodes, d'aptitudes et de sensibilités permettant de déterminer si un service est nécessaire et susceptible d'être utilisé, s'il parvient à remplir les besoins devant être comblés et s'ils sont comblés à un coût raisonnable, incluant les effets secondaires indésirables ».

Les buts intrinsèques de l'évaluation de programmes sont l'amélioration des conditions des individus par la mise en place et l'ajustement des programmes aux réalités des populations visées. Pour ce faire, il s'agit de transposer des résultats quantitatifs issus de la population visée et du programme en place (le cas échéant) vers des indicateurs pouvant par la suite être comparés avec des normes (Weiss, 1972). Cette méthodologie se veut donc une aide à la décision pour les institutions afin de mettre sur pied des services répondant aux besoins des populations. Elle amène un regard neuf sur une situation permettant de diminuer l'immobilisme politique en justifiant les tenants et aboutissants du programme. Dans le cas ici présent, l'évaluation de programme ne vise pas l'immobilisme politique comme la détermination des fondements derrière le geste posé pour permettre de savoir si la politique répond aux attentes des intervenants. Elle se distingue donc d'une évaluation récurrente organisée par les décideurs du fait qu'elle est généralement réalisée par une équipe pluridisciplinaire plutôt que par un seul responsable du programme, qu'elle offre un recul par rapport au fonctionnement du programme et donc une meilleure vision globale et parce qu'elle augmente la perception de la fiabilité des résultats grâce à une plus grande neutralité de l'évaluateur (Posavac et Carey, 2007).

Nonobstant l'évaluation externe, pour que le programme puisse réellement s'améliorer et que les suggestions de transposition des résultats soient valides, il s'agit de s'assurer que l'organisation chapeautant le programme ait les moyens de mettre en place

ces suggestions (Weiss, 1972; Chen, 2005). Pour ce faire, l'évaluation doit être désirée par les décideurs. Sinon, son effet risque d'être nul et les possibilités d'amélioration en lien avec l'évaluation bien faibles (Weiss, 1972). Par contre, la réalisation d'une évaluation de programmes sans une commande des parties impliquées permet d'assurer une plus grande neutralité des résultats puisque l'évaluateur n'aura aucun compte à rendre. Toutefois, la participation, cruciale, des intervenants pourra être moindre que si elle était menée par un acteur d'importance. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une commande d'un intervenant mais plutôt d'une étude réalisée avec comme seul intérêt la documentation de la situation et l'évaluation de la réussite de la politique. La participation volontaire des différents intervenants vient dès lors se poser comme un enjeu déterminant de la validité de l'étude.

Chen (2005) mentionne que la qualité de la rétroaction du programme dépendra de la capacité de l'évaluateur à bien cerner les buts des décideurs et à leur donner suite. Il s'agirait alors, pour un chercheur externe, d'accorder toute la crédibilité possible aux postulats des différents intervenants et aux justifications derrière la mise en place du programme puis de migrer vers les théories déjà existantes pour vérifier l'adéquation entre les postulats et la littérature. Alors que les postulats des intervenants, généralement moins explicites, profitent d'une analyse plus rapide et sont mieux ancrés à la réalité précisément étudiée, la littérature est assise sur des préceptes éprouvés permettant de tester des concepts théoriques, améliorant ainsi son acceptabilité. Cette façon de faire permettrait d'assurer une crédibilité scientifique à la critique de la politique tout en étant axé sur sa réalité actuelle et ses possibilités de développement. Pour ce faire, il convient de conserver une vision globale sur l'ensemble des facteurs pouvant influencer les besoins de la population ciblée.

Ce type d'évaluations est surtout utilisé en éducation ou pour évaluer des programmes sociaux (Furubo et coll., 2002). On la retrouve par contre dans le milieu agricole à quelques occasions aussi, notamment de façon institutionnalisée dans les Chambre Régionales d'Agriculture en France (Lépicier et coll., 2011) et à travers les différents programmes mis en place par Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC, 2013). En Suisse comme dans bien d'autres pays, il existe une société d'évaluation, la SEVAL, où la majorité des experts s'intéressant à l'agriculture ont réalisé des évaluations

de programmes de coopération internationale (SEVAL, 2013). Différents exemples d'évaluation de programmes peuvent être trouvés au sein des revues suivantes : *Revue canadienne d'évaluation de programme*, *American journal of evaluation*, *Evaluation program planning* ou *Evaluation review*.

3.1 Justification méthodologique

Le recours à l'évaluation de programmes peut avoir plusieurs objectifs. D'abord, l'évaluation peut être réalisée pour s'assurer que le programme réponde bien à un besoin. Aussi, il peut s'agir de vérifier que le programme existe réellement et que son fonctionnement est adéquat. Un autre objectif peut être de s'assurer que les résultats engendrés par le programme sont bien réels ou encore prendre note des effets secondaires. Mise en relation avec d'autres programmes, l'évaluation peut être comparative ou peut évaluer la complémentarité des programmes pour déterminer la pertinence d'en maintenir plusieurs. Finalement, le but de l'évaluation peut être simplement d'améliorer la qualité d'un programme existant et considéré comme fonctionnel (Posavac et Carey, 2007). Ici, en lien avec les questions de recherche, l'objectif principal est clairement la première option, de s'assurer que le programme réponde bien à un besoin. En effet, les raisons ayant poussé la contractualisation à être mise sur pied ne sont peut-être pas liées aux attentes des intervenants du milieu comme à une commande à saveur politique.

Chaque objectif possible amène une méthodologie qui lui est propre. Avant de déterminer quelle sous-composante de l'évaluation de programmes se prête le mieux à l'étude actuelle, il convient de définir en quoi la méthodologie globale d'évaluation de programmes est pertinente.

Étant donné que l'évaluation de programmes vise à déterminer si un programme ou une politique mis en place permet de combler des besoins ciblés, la question de recherche consistant à déterminer si la politique de contractualisation obligatoire de la production laitière suisse permet la réalisation des objectifs fixés semble s'inscrire directement dans le champ d'action habituel de ce type de méthodologie. De plus, alors que les attentes des

intervenants seront prises comme déterminants de la réussite (ou non) de la politique mise en place, l'amélioration du programme sera un facteur de motivation intrinsèque du travail de recherche.

Toutefois, comme il s'agit d'un projet pour lequel aucun des intervenants n'est intervenu pour sa réalisation, des limites importantes liées à un type de méthodologie demandant la forte participation des acteurs et l'observation du milieu viennent mitiger le recours à cette méthodologie. Une section subséquente se consacre d'ailleurs aux limites théoriques et pratiques de l'utilisation de cette méthodologie. Auparavant et pour bien déterminer quelles sont les limites applicables, il convient d'identifier le type d'évaluation de programmes qui fut réalisé ainsi que le déroulement prévu de l'étude.

3.2 Choix des composantes de l'évaluation de programmes

Chen (2005) sépare l'évaluation de programmes en quatre stades en fonction du niveau d'avancement du programme tel que présenté dans la Figure 2. D'abord, il définit le stade de la planification pour les évaluations qui sont réalisées avant l'implantation du programme au moment où l'idée germe. Le rôle de l'évaluateur est alors d'aider au développement et à la faisabilité du programme de sorte que la planification en soit améliorée et donc que le programme soit mieux adapté à la réalité dès sa mise en place. Ensuite, il définit le stade d'implantation du programme comme étant les évaluations ayant lieu peu de temps après la mise en place d'un programme en ayant en tête des ajustements rapides. Ce type de méthode convient parfaitement pour cibler les blocages au fonctionnement adéquat du programme mais est généralement réalisée dans une période où l'instabilité du programme fait en sorte que les résultats ne peuvent nécessairement être utilisés lorsque le programme est complètement déployé. Puis, il définit les programmes ayant atteints le stade de la maturité comme ceux dont les activités liées au programme sont de l'ordre de la routine et pour lesquels tous les acteurs sont maintenant familiers avec celui-ci. Une évaluation de ce type permet de cibler les différents points d'achoppement du programme et donc d'y apporter des améliorations durables. Il permettra aussi de rassurer les décideurs sur la rentabilité du programme et donc sur l'intérêt de le maintenir ou non.

L'évaluation à chacun de ces stades ne cadre pas avec les buts de cette étude qui vise plutôt à porter un regard extérieur sur l'ensemble du fonctionnement du programme

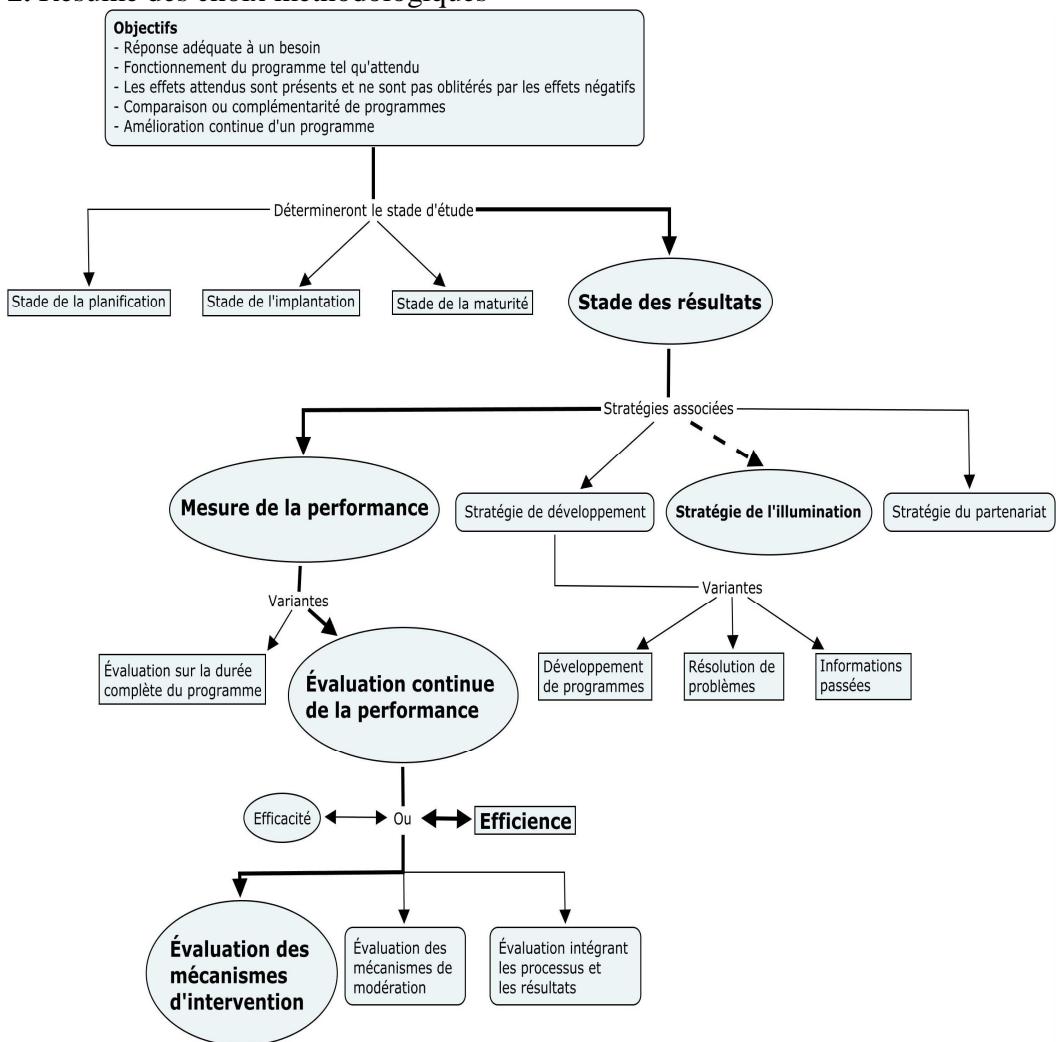
Le dernier stade qu'il définit est le stade des résultats qui vise à déterminer si les buts du programme sont bels et bien atteints. En fonction de la stratégie d'évaluation utilisée, l'évaluateur peut alors déterminer si la progression des participants est telle que désirée ou encore si les résultats de ce programme peuvent être transposés à d'autres. Ce stade est celui qui s'approche le plus des objectifs de cette étude puisqu'il permet de poser un regard sur l'atteinte des objectifs du programme et donc de déterminer si le choix du programme était adéquat ou les types d'ajustements qui auraient pu être réalisés. De plus, il serait plus efficace lorsque le programme évalué est relativement jeune, ce qui est le cas de la politique de contractualisation obligatoire du secteur laitier suisse (Chen, 2005).

Posavac et Carey (2007), abondent dans le même sens en séparant les types d'évaluation de programmes en quatre : l'évaluation du besoin de la population touchée, l'évaluation des processus mis en place, la mesure des résultats et l'évaluation de la rentabilité du programme. Comme précédemment, la mesure des résultats semble être celle se rapprochant le plus des objectifs de l'étude actuelle.

Chen (2005) poursuit dans sa classification des évaluations de programme en présentant les quatre stratégies d'évaluation les plus utilisées pour les évaluations de programmes ayant cours au stade des résultats. Il mentionne que le choix de la stratégie dépend d'abord des buts recherchés par les décideurs et qu'elle déterminera, par la suite, les méthodes de collecte de traitement des données qui devront être utilisées. La première stratégie qu'il présente est la mesure de la performance du programme et se distingue en deux types : la mesure de la performance et l'évaluation continue de la performance. Le premier type vise à identifier si les buts du programme sont réellement atteints par une méthode pouvant parfois se révéler longue et onéreuse pour les décideurs. Souvent, il s'inscrit dans une mesure d'évaluation de la fidélité puisqu'un recours récurrent au

programme peut être un signe d'acceptation sociale de celui-ci⁴¹. Le second type vise plutôt à utiliser des indicateurs pour suivre l'évolution de l'impact du programme sur la population ciblée. Il s'agit d'un type d'évaluation avant-après sur lequel autant les processus que les résultats pourront être évalués. Cette façon de faire se rapproche ainsi énormément des besoins de cette étude notamment parce qu'une méthodologie de type avant-après permet d'évaluer les demandes des intervenants avant la mise en place de la politique et d'évaluer la réponse donnée à ces attentes.

Figure 2. Résumé des choix méthodologiques



Sources : Chen, 2005; Posavac et Carey, 2007

⁴¹ Il peut aussi s'agir d'un indicateur comme quoi le programme ne permet pas d'améliorations notables du facteur cherchant à être corrigé par le programme.

La seconde stratégie d'évaluation qu'il identifie, la stratégie de développement, consiste à faciliter l'implantation ou le développement de programmes et se distingue en trois types : basée sur les informations passées, basée sur la résolution de problèmes et organisée autour du développement du programme. Alors que le premier type utilise les caractéristiques et les besoins de la communauté, le second se base plutôt sur les barrières empêchant la réalisation optimale du programme. Le premier cas permettrait donc de bien cibler les besoins de la communauté visée contrairement au second type qui permettrait de vérifier les postulats derrière la mise en place d'un programme. Il se réalisera souvent par un projet pilote, par des groupes de discussion, des questionnaires ou encore par la formation d'un panel d'experts. De son côté, le troisième type consiste plutôt à intégrer différents experts au processus de développement du programme pour en assurer une évolution adéquate. Si le premier type peut se rapprocher des visées de cette étude, il lui manque un aspect lié à l'actualisation de la politique. Quant aux deux autres types, ils semblent inadaptés par le fait qu'il s'agit d'une politique obligatoire déjà mise en place et donc à laquelle il n'est plus possible d'ajouter des intervenants (notamment lorsque l'étude, comme ici, est réalisée de façon indépendante).

La troisième stratégie d'évaluation est la stratégie de l'illumination qui consiste à examiner les postulats et autres mécanismes derrière la formation du programme. Il permet alors d'évaluer les résultats tout en proposant de nouvelles solutions. L'apport des postulats des intervenants représente certainement un ingrédient clef pour la compréhension des idées derrière la mise en place d'une politique. Des éléments d'analyse semblent donc en lien avec les questions de recherche. La quatrième stratégie d'évaluation est la stratégie du partenariat et consiste à l'incorporation des évaluateurs dans le processus d'implantation des programmes pour assurer une évaluation continue des résultats. Cette stratégie rejoint l'idée de la stratégie de développement par le développement par programme et nécessite donc des ressources qui ne sont pas disponibles pour cette étude, en plus d'être relativement mal-adaptée aux questions de recherche.

Le choix de la méthode puis de la stratégie se fait généralement en quatre étapes. Tout d'abord, en discutant avec le demandeur, le stade d'évaluation est identifié. Puis, une

stratégie d'évaluation, toujours en lien avec le but de l'évaluation, est déterminée. Par la suite, il s'agit de faire le choix de l'approche ainsi que de la méthode de recherche, toujours en fonction du but de l'étude mais aussi des moyens disponibles pour l'étude (financier, temporel). Finalement, il faut communiquer les raisons du choix de la méthodologie aux décideurs (Chen, 2005).

Comme cette étude ne s'inscrit pas dans la volonté des intervenants, les choix sont plutôt réalisés en fonction du but recherché et de l'intérêt académique du thème de recherche. Ainsi, le stade des résultats a été identifié précédemment notamment en raison des moyens disponibles pour l'étude. Au niveau du choix de la stratégie, c'est la mesure de la performance qui a été retenue en raison des questions précitées de la recherche. De même et en fonction de la particularité d'une politique obligatoire pour l'ensemble des producteurs laitiers suisses, une méthodologie avant-après semble plus intéressante d'autant plus qu'elle permettra potentiellement de faire ressortir des éléments qui pourront être pris en compte par des décideurs étrangers intéressés à mettre sur pied une politique de contractualisation visant à imiter une politique de régulation. Ainsi, l'évaluation continue de la performance cadre avec les buts recherchés. Cette méthodologie pourra être renforcée par le recours à l'analyse des postulats des décideurs, qui fait partie de la stratégie de l'illumination.

Une fois la stratégie identifiée, il faut planifier l'évaluation et établir un design d'expérience. Pour ce faire, il faut d'abord déterminer si l'évaluation doit porter sur l'efficacité ou l'efficience du programme. L'efficacité peut être évaluée dans des conditions idéales par une analyse purement théorique en contrôlant l'environnement externe dans lequel les participants évoluent. Au contraire, l'évaluation de l'efficience se fait plutôt dans des conditions réelles, sans contrôle sur les participants, dans le but de développer des solutions spécifiques pour ce programme en particulier (Chen, 2005). Comme le contrôle sur la production laitière suisse est impossible et que de nombreux facteurs externes à la réglementation ont potentiellement influencé, à travers le temps, les producteurs laitiers, la mesure plus traditionnelle de l'efficacité s'avère impossible. Il faut donc préconiser une approche de mesure de l'efficience de la politique.

À cet effet, il est toujours possible de s'appuyer sur les designs de mesures d'efficacité en prenant plusieurs paramètres en considération. Pour ce faire, la place des décideurs doit être centrale et les postulats ayant mené aux décisions prises doivent être considérés au même niveau que les intuitions théoriques. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact de l'environnement dans lequel les participants évoluent et donc s'intéresser à tous les facteurs susceptibles d'avoir influencé leurs réactions. La participation des différents acteurs du programme permet de soulever des impacts qui, autrement, passeraient probablement inaperçus.

Pour y arriver et dans le cadre d'une étude n'étant pas menée par un acteur du secteur laitier, la comparaison des résultats avec la théorie et les postulats des décideurs peut s'avérer intéressante. En effet, une telle façon de faire permet de faciliter la compréhension des résultats par les intervenants en les appuyant sur la réalité théorique en plus d'augmenter la validité interne de l'évaluation. Pour ce faire Chen (2005) répertorie trois méthodes : l'évaluation des mécanismes d'intervention, l'évaluation des mécanismes de modération et l'évaluation intégrant les processus et les résultats. La première méthode, la plus populaire, vise à évaluer les différents mécanismes d'intervention du programme soit de façon linéaire ou de façon dynamique. L'étude du mécanisme se fait par l'observation de la chaîne de réalisation du programme de type : intervention-déterminant-résultat où le ou les déterminants sont le facteur étant ciblé comme devant affecter le participant au programme. Une étude linéaire considérera alors que la relation est unilatérale alors que le modèle dynamique viendra considérer des interrelations possibles entre l'intervention, les déterminants et les résultats. Cette méthode se veut généralement plus qualitative pour la définition et l'explication du modèle (souvent par entrevue) alors qu'elle sera plus quantitative pour l'analyse de l'impact du modèle. Elle est surtout utilisée pour s'assurer que l'impact désiré par la mesure se produit réellement ou pour évaluer l'efficacité relative de certains déterminants par rapport à d'autres. La chaîne de réalisation dynamique se rapporte facilement au modèle de recherche présenté ici en considérant comme déterminant ayant pu influencer l'intervention étatique le rôle dans la filière. Elle offre la chance de tenir une évaluation dans un cadre plus large. De plus, la méthode qualitative peut permettre l'émergence des postulats des décideurs et des impressions des

autres intervenants par rapport à la politique alors qu'une approche plus quantitative, en fin de parcours, peut permettre de vérifier si les impressions des intervenants trouvent écho dans les signaux du marché.

La seconde méthode, l'évaluation des mécanismes de modération, s'intéresse au rôle de modération d'un déterminant par la comparaison entre deux options d'un même groupe. Par exemple, il pourrait s'agir de déterminer si les caractéristiques sociodémographiques d'une population influencent sa réponse au programme. Des marqueurs doivent donc exister entre deux groupes pour pouvoir les différencier. Dans le cadre d'une politique obligatoire, il pourrait être très intéressant d'évaluer la réponse à celle-ci en fonction de différents déterminants mais ceci s'éloigne passablement des objectifs de cette étude. De son côté, la troisième méthode, l'évaluation intégrant les processus et les résultats, vise à évaluer les postulats et les motivations derrière l'implantation du programme. Pour ce faire, il s'agit de clarifier la théorie derrière le programme, de colliger et d'analyser les données pour ensuite caractériser le programme et ses composantes. Il permet aussi de faire ressortir d'éventuels effets indésirables qui devront alors être pris en compte. Cette approche visant à caractériser la politique pourrait être intéressante dans le but de développer un modèle comparatif mais semble très axée sur le développement théorique de la politique, au contraire du volet terrain recherché ici.

Ainsi, dans le cadre de cette étude, il semble plus intéressant de cibler l'évaluation des mécanismes d'intervention de façon dynamique de sorte que l'intervention, la contractualisation obligatoire, entraîne des résultats en fonction du rôle joué par l'intervenant dans la confection du produit final.

3.3. Déroulement de l'évaluation

La toute première étape pour réaliser une évaluation de programme est d'identifier le programme et les différents acteurs concernés. Pour ce faire, il faut établir une description claire et complète du programme. Afin de s'assurer que la description est fidèle

au programme, il faut rencontrer les différents intervenants pour comparer leur vision du programme avec celle de l'évaluateur. Le premier chapitre se consacrait, à cet effet, à une présentation de l'évolution et de la situation actuelle du secteur laitier suisse, incluant les particularités de la contractualisation obligatoire. Par la suite, il faut cibler les informations qui seront nécessaires tout au long de l'évaluation du programme. Cette étape est particulièrement importante lorsque l'évaluation est commandée par un acteur du milieu puisqu'il s'agit du moment où les ressources nécessaires à l'évaluation seront identifiées. Le second chapitre de cette étude visait à identifier les rôles théoriques des contrats, ce qui devrait être la base de la consultation des acteurs.

Puis, la planification de l'évaluation doit être faite. La planification débute par la réalisation d'une revue de littérature liée à cette problématique puis par une identification des données qui seront utilisées pour mener à bien l'évaluation. Le design de recherche est alors sur pied. Pour ce qui est du cas actuel, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées pour maximiser l'information obtenue des différents intervenants. La liste des individus rencontrés pour des entrevues est disponible à l'Annexe B. Cette liste est composée d'individus œuvrant dans les milieux syndicaux agricoles (sept rencontres), dans l'industrie de la transformation (quatre rencontres) et au sein de différentes institutions en lien avec le secteur laitier (cinq rencontres). Le recours à des organisations participant au programme de contractualisation obligatoire offre l'avantage d'ancrer l'information obtenue auprès de ceux subissant ou bénéficiant du programme. De plus, ils sont à même de décrire les changements observés dans leurs pratiques de gestion à la suite de l'implantation de la nouvelle politique. Toutefois, il peut s'agir d'un point de vue biaisé par le fait que les organisations syndicales luttaient contre la déréglementation et qu'elles pourraient ainsi être amenées à y voir plus de négatif que de positif. Leur discours peut aussi se trouver à être plus militant que celui de leurs membres. En contrepartie, les représentants des transformateurs laitiers devraient avoir le biais inverse puisque la plupart de ces organisations demandaient la déréglementation. De leur côté, les représentants institutionnels et les données officielles colligées dans le cadre de recensements ou autres enquêtes amènent une information complémentaire à la réalité observée. Ici aussi un biais peut exister alors que les données officielles et les avis des employés des institutions

peuvent être plus favorables qu'il n'y paraît envers les programmes en place (Posavac et Carey, 2007).

Pour maximiser la collecte d'informations, les guides questionnaires (voir Annexe C : Canevas d'entrevue utilisé) comprennent des questions autant sur le démantèlement des contingents que sur la contractualisation. Ainsi, en identifiant les objectifs du démantèlement et les raisons ayant poussées au choix de la contractualisation, il sera plus facile de faire ressortir la réalisation de ces buts ainsi que la compléction des attentes des intervenants de la filière. Par le fait même, des questions portent sur l'évolution de la contractualisation et le niveau de satisfaction ressenti par rapport à la politique telle qu'actuellement.

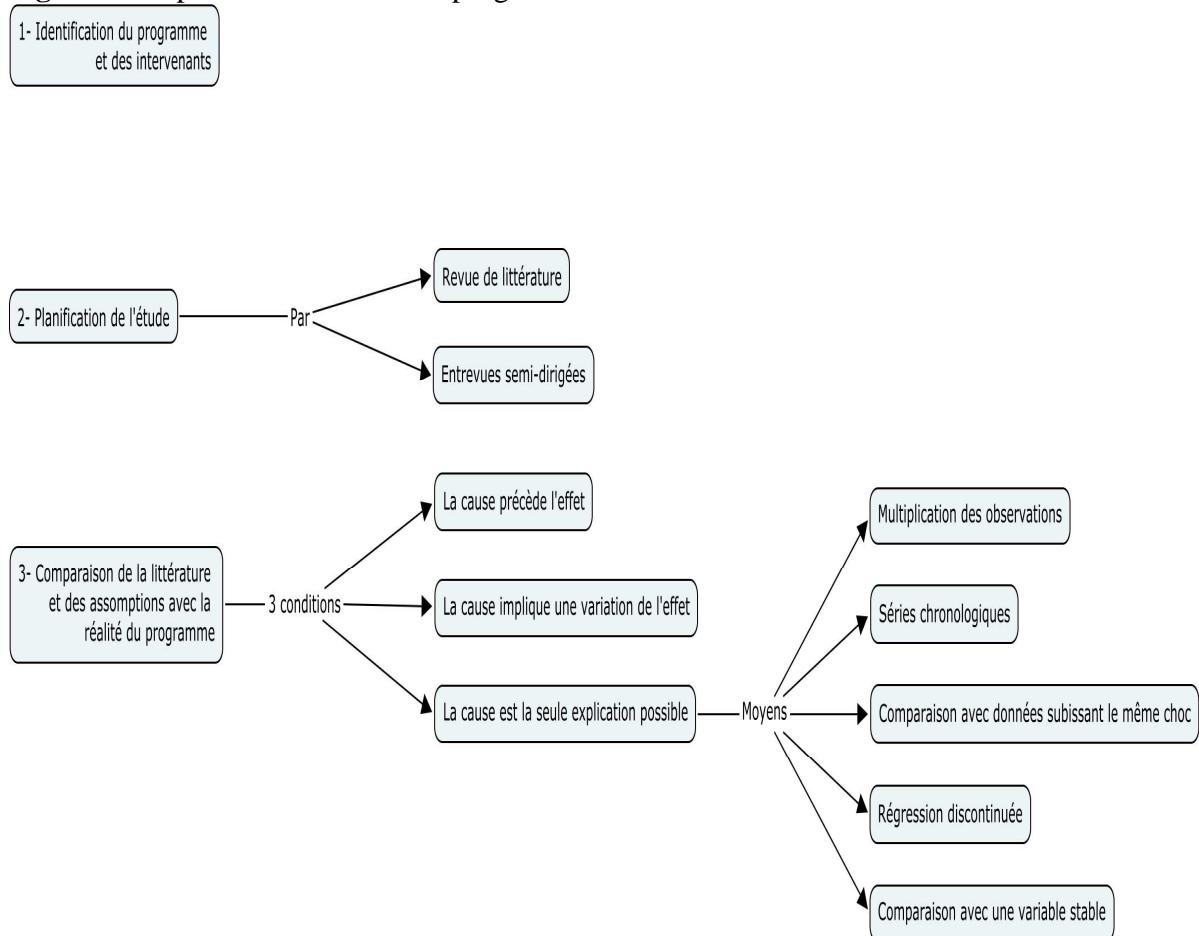
À partir des informations colligées, il est ensuite possible de comparer les réponses des différents intervenants en les discriminant sur leur rôle dans la filière (production, transformation, institution). Ceci permet alors de dégager quelles étaient les attentes des intervenants de la filière et les objectifs des institutions puis les comparer entre eux. Ces objectifs et attentes seront ensuite mis en parallèle avec la perception qu'ont les intervenants de leur atteinte ainsi qu'avec des indicateurs propres à chaque attente et objectif. Notamment, les variations de prix au producteur, la productivité moyenne des entreprises, le nombre d'entreprises et la valeur des exportations serviront pour représenter ou mitiger les impressions des différents intervenants. Cette façon de faire recoupe l'idée précitée de Chen (2005) pour une évaluation continue de la performance par un recours aux mécanismes d'intervention. Toutefois, si elle ne permet pas d'isoler l'effet du changement de politique, elle offre à tout le moins une indication sur l'évolution du milieu mais pas de façon absolue (Posavac et Carey, 2007).

La seule façon d'isoler un effet est de satisfaire trois exigences : la cause précède l'effet, la cause implique une variation de l'effet et il n'existe aucune autre explication possible pour représenter l'impact. Avec une méthode non-expérimentale comme celle présentée ici, il n'est pas possible de déduire qu'il s'agit du seul changement opéré et donc d'isoler l'effet du changement de politique. Pour tenter de s'en approcher par contre,

Posavac et Carey (2007) proposent cinq designs possibles. La première méthode consiste à multiplier les observations en distinguant les variations aléatoires entre les périodes de temps données et les changements résultants du nouveau programme. La seconde méthode consiste à utiliser de longues séries chronologiques pour extraire le changement chronique associé à la maturité de la population touchée. La troisième méthode est la comparaison des données de la population ciblée avec d'autres séries chronologiques subissant les mêmes conditions. La quatrième méthode est la régression discontinue lorsque l'éligibilité à un programme dépend d'une variable continue. Elle permet alors de comparer deux groupes non-équivalents au sein de la même population pour évaluer leur évolution. La cinquième méthode consiste à observer la variation des variables affectées par le programme par rapport à des variables réputées stables. Bien évidemment, une combinaison des différentes méthodes permet d'améliorer la validité des résultats. La Figure 3 récapitule les différentes étapes de l'évaluation de programme.

Dans le cadre de cette étude, il serait fort possible de réaliser une analyse par séries chronologiques autant au niveau des prix que des données de production puisque celles-ci sont répertoriées depuis de nombreuses années et pour plusieurs produits. Comme la volonté de déréglementation est mue par les changements législatifs européens et que l'Union européenne constitue le marché de référence pour les produits laitiers suisses, des comparaisons avec l'évolution des pays européens permettront de mettre en lumière l'impact du changement de politique.

Figure 3. Étapes de l'évaluation de programme



Sources : Chen, 2005; Posavac et Carey, 2007

3.4 Limites de l'utilisation de la méthode d'évaluation de programmes

Le recours à l'évaluation de programmes se fait toujours en collaboration avec le milieu qui cherche à déterminer si un programme répond aux besoins identifiés (Weiss, 1972; Chen, 2005; Posavac et Carey, 2007). Cette volonté du milieu permet de dégager une plus forte participation à l'exercice d'évaluation. Comme cette étude ne s'inscrit pas à travers une demande du milieu mais provient plutôt d'une évaluation d'initiative purement externe, la participation des intervenants sera plus restreinte et l'accès à des données

confidentielles ne pourra être garanti, limitant potentiellement les sources de données disponibles.

De plus, avec l'adoption d'une nouvelle politique agricole il y a peu de temps (PA 14-17), l'impact de l'évaluation sur les décideurs sera vraisemblablement nul. Weiss (1972) mentionne à cet effet que l'évaluation d'un programme est inutile lorsque la décision est déjà prise. Toutefois, comme cette étude vise aussi à établir un portrait global de la situation pour aider à la prise de décision dans d'autres institutions, son utilité se distingue d'une évaluation de programme traditionnelle et ce, même si le modèle non-expérimental retenu ne peut permettre une généralisation des résultats à d'autres populations. De même, l'adoption d'une politique agricole coïncide avec le début des réflexions sur la politique agricole suivante.

Malgré toutes les mesures mises en place, l'éloignement physique de l'évaluateur par rapport aux différents intervenants représente une limite pour laquelle il n'est pas possible de passer outre, tout comme la maîtrise de toutes les langues officielles en Suisse. Une partie de l'évaluation a été réalisée sur place mais la très grande majorité du travail n'a pas été réalisée en Suisse, limitant les interactions continues avec le milieu évalué.

4. Les objectifs de la politique et les attentes des acteurs de l'industrie

Comme mentionné au chapitre précédent, il convient d'identifier quels étaient les objectifs recherchés par les institutions politiques lors du changement de règlementation ainsi que les attentes des intervenants de la production et de la transformation en lien avec ces objectifs. Pour y arriver, il faut d'abord remettre en contexte le changement de politique à l'aide de ce que les intervenants de la production et de la transformation rencontrés auront mentionné mais aussi par un rappel de l'historique de l'évolution des politiques laitières en Suisse. Par la suite, les objectifs du changement de politique sont présentés suivis des attentes des intervenants de la filière par rapport au changement de politique. Finalement, une adéquation entre les objectifs et les attentes permet de faire ressortir les premiers points convergents et divergents entre les politiques et la réponse aux besoins de la filière.

4.1 Enjeux contextuels de la déréglementation

La déréglementation des contingents s'inscrivait dans une continuité de réformes amorcées dès 1999 (PA-2002) avec la fin de la garantie d'achat, de la garantie de prix et l'autorisation de transactions de contingents. Cette gestion par contingents possédait toutefois des irritants pour les institutions étatiques en place. Ainsi, la vente et la location des quotas permettaient à des producteurs quittant ou diminuant leur production d'obtenir un paiement sur ces quotas que l'État leur avait donnés. De plus, l'État devait défrayer des coûts liés à la surveillance du respect des contrats par les fédérations régionales de producteurs laitiers, augmentant ses charges.

Le maintien de cette méthode d'encadrement était ardu en raison du développement des laits de spécialités (AOC, IGP). En effet, la différenciation du lait a entraîné une distinction au niveau de la production et toute modification de la demande de ces types de lait devait se refléter dans les droits de produire du lait de spécialité, compliquant la gestion des contingents.

Un autre impératif au changement était les pressions internationales. L'ouverture des marchés avec l'Union européenne a augmenté la pression pour que la Suisse s'aligne sur leurs politiques. De même, les avancements perçus lors des négociations de la ronde de Doha augmentaient la nécessité d'abolir les contingents. Par ailleurs, des contrats étaient présents depuis 1999 mais avec un encadrement très faible. Deux représentants de la transformation mentionnaient aussi que le respect de ces contrats était presque nul car les prix et les quantités restaient fixés par l'État.

4.2 Objectifs du changement de politique

À partir des réponses des intervenants aux entrevues, des documents explicatifs produits par l'OFAG et ceux produits par les organisations des intervenants rencontrés, il est possible de détailler les objectifs du changement de politique en quatre séries : Dérèglementation des contingents, intervention étatique, rôle du marché et situation internationale de la Suisse. Tous ces objectifs ne réfèrent pas nécessairement à l'avènement de la politique de contractualisation mais pouvaient toucher le continuum de changements politiques débuté avec l'assouplissement des règles entourant les contingents via PA-2002 et se poursuivant jusqu'à PA 14-17 qui fixe l'encadrement contractuel tel qu'actuellement en place.

Les objectifs sont présentés en deux temps afin de séparer la perception des objectifs par les intervenants de la version officielle telle que présentée dans les documents de la Confédération helvétique. D'abord, les objectifs officiels issus des documents officiels et des réponses des intervenants⁴² seront présentés. Par la suite, les objectifs perçus par les intervenants de la production et de la transformation seront identifiés et mis en parallèle avec les objectifs officiels.

⁴² Pour le reste de chapitre, toute référence à un intervenant réfère à un intervenant institutionnel à moins d'indications contraires.

4.2.1 Objectifs officiels

A. *Objectifs liés à la déréglementation des contingents*

Les objectifs en lien avec la déréglementation des contingents laitiers recoupent les arguments de la théorie économique néoclassique sur les distorsions de marchés que les quotas peuvent entraîner. Ainsi, la fin des contingents permettrait de diminuer les charges des producteurs agricoles (Confédération helvétique, 2002b; OFAG, 2005; Chavaz, 2013) puisque ceux-ci n'auraient plus à défrayer les coûts d'achat des contingents. Leur commerce, permis dès 1999, a entraîné des coûts pour les producteurs voulant augmenter leur production qui devaient se procurer un droit de produire. L'argent ainsi investi ne pouvait donc être disponible pour d'autres actifs productifs, diminuant l'efficacité économique de l'entreprise. Pis encore, certains agriculteurs ont dû contracter un emprunt augmentant alors directement leur coût de production. Trois intervenants mentionnaient ainsi qu'une abolition des contingents favoriserait la croissance pour les producteurs le désirant. De cette façon, les producteurs n'auraient plus à verser des montants substantiels à ceux quittant la production ce qui entraînait une rémunération au départ plutôt que des investissements dans la relève (OFAG, 2005; 2008; Mesly, 2009; Chavaz, 2013).

B. *Objectifs liés à l'intervention étatique*

Les objectifs liés à l'intervention étatique réfèrent à l'action de l'État sur la filière par un soutien financier ou des mesures d'encadrement. Un objectif identifié par un intervenant était la diminution du budget laitier (Confédération helvétique, 2002b; 2006). Le budget laitier représente l'ensemble des crédits budgétaires destinés à la production laitière : les crédits de la loi chocolatière, les suppléments pour le lait fromager et pour le lait sans ensilage, les aides à l'exportation, le soutien aux activités promotionnelles, etc. Comme vu précédemment, la croissance du budget laitier a été un problème majeur dans les décennies 1960 et 1970, ce qui avait mené à la mise en place du contingentement pour empêcher la production de croître davantage aux frais du contribuable.

Pour trois intervenants, ce changement de politique s'inscrivait dans l'évolution du paradigme idéologique économique de la Suisse. Ainsi, la déréglementation serait une

étape d'un projet de diminution de l'interventionnisme étatique. Ce désir de s'en remettre davantage aux initiatives privées proviendrait de l'idéologie montante suisse qui prône une diminution de l'interventionnisme de l'État. Au contraire, l'État aurait souhaité l'émergence de regroupements privés de l'offre qui se poursuivraient après la période transitoire (OFAG, 2005).

C. Objectifs liés au rôle du marché

En lien avec la diminution de l'intervention étatique, un objectif du changement de politique serait une augmentation de l'action des marchés sur la filière (Confédération helvétique, 2002b) mais sans la formation d'un marché libre (OFAG, 2005). Pour ce faire, les initiatives des acteurs devraient être favorisées par le développement des structures de production et de transformation (Confédération helvétique, 2002b; Département fédéral de l'économie, 2005; OFAG, 2005; Chavaz, 2013). Pour deux intervenants, c'est principalement la flexibilité de la filière qui serait affectée. La flexibilité de la filière était faible notamment en raison de la répartition linéaire des augmentations de production (un intervenant; Chavaz, 2013). Pour deux autres intervenants, c'est plutôt la compétitivité qui devrait principalement être améliorée par la nouvelle politique (Confédération helvétique, 2002b; Département fédéral de l'économie, 2005; OFAG, 2005; Chavaz, 2013).

Aussi, un intervenant a mentionné que la nouvelle politique a comme objectif de diminuer le nombre d'entreprises en production pour dynamiser le secteur et offrir des conditions socialement supportables de production (Confédération helvétique, 2006). Ces différents ajustements pourraient, par la suite, entraîner une plus grande spécialisation de la production (Confédération helvétique, 2002b; Chavaz, 2013) et une optimisation des structures de transformation (Confédération helvétique, 2002b).

D. Objectifs liés à la situation internationale de la Suisse

Le contexte international de l'époque a fortement influencé la décision de changer de paradigme d'encadrement du secteur laitier. D'abord, les négociations de la ronde de Doha de l'Organisation mondiale du commerce montraient, à l'époque, des signes laissant

présager la signature d'un nouvel accord multilatéral (Ferjani, 2008). Un intervenant a mentionné qu'un des objectifs de la politique était de s'inscrire dans les conditions cadres présumées d'un accord multilatéral. À cet effet le changement de politique aurait pour but de transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découplés (Confédération helvétique, 2002b) notamment pour poursuivre le développement écologique de la production.

Au même moment, les rapprochements avec l'Union européenne se faisaient sentir alors que la première ronde d'accords bilatéraux prenait effet et qu'une seconde était négociée (Confédération helvétique, 2002b; Ferjani, 2008). Par exemple, le secteur fromager s'est vu complètement libéralisé (Chavaz, 2013). Le but de la nouvelle politique aurait donc été de stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne (un intervenant). Cette stabilisation devait aussi être accompagnée par une augmentation de la part de marché des produits suisses dans l'Union européenne (deux intervenants; Chavaz, 2013). Cette plus grande ouverture des marchés entre la Suisse et l'Union européenne et l'importance de ce marché pour la filière laitière suisse a fait en sorte qu'un objectif de la politique était de devancer l'Union européenne dans le démantèlement des contingents laitiers de sorte que les producteurs suisses puissent profiter des premières opportunités de marché et se préparer à la nouvelle situation concurrentielle (trois intervenants; Confédération helvétique, 2002b; Chavaz, 2013).

4.2.2 Perception des objectifs

A. *Objectifs liés à la déréglementation des contingents*

Du côté des représentants de la production, quatre intervenants rencontrés ont aussi mentionné que le changement de politique permettrait de diminuer les charges des producteurs agricoles (PSL, 2009). Du côté de la transformation, aucun représentant ne s'est exprimé sur cette série d'objectifs.

B. Objectifs liés à l'intervention étatique

Trois représentants de la production ont identifié comme objectif pressenti la diminution du budget laitier (un autre représentant de la production spécifiait que le changement de politique visait à mieux encadrer le budget laitier). Sur un autre sujet, tous les représentants du milieu de la transformation ont avancé que la nouvelle politique s'inscrivait dans l'évolution du paradigme idéologique économique de la Suisse soit une diminution de l'intervention de l'État. Dans le même ordre d'idées, un représentant de la production mentionnait qu'un des objectifs du changement de politique était de diminuer la structure d'encadrement des agriculteurs, notamment la bureaucratie.

C. Objectifs liés au rôle du marché

Cinq représentants de la production ainsi que l'association regroupant les transformateurs non-laitiers (VMI, 2010) ont identifié comme objectif du changement de politique une augmentation de l'action des marchés sur la filière. L'importance de l'action des marchés devait être acquise en favorisant les initiatives des acteurs (un intervenant de la production; deux intervenants de la transformation). Pour d'autres représentants de la transformation et de la production, l'amélioration de la flexibilité de la filière devait être priorisée. Aussi, un acteur de la transformation a expliqué que cette nouvelle politique devrait permettre de conserver les parts de marché des produits laitiers suisses.

D. Objectifs liés à la situation internationale de la Suisse

En lien avec les objectifs officiels d'ouverture des marchés, un intervenant de la transformation a mentionné qu'un objectif du changement de politique était de transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découpés de façon à se conformer aux exigences internationales. La sortie des contingents laitiers programmée avant ceux de l'Union européenne permettrait de préparer la filière à l'impact qu'aura le démantèlement des contingents européens sur la Suisse (deux représentants de la production).

Deux représentants de la production avançaient, de leur côté, que la nouvelle politique permettrait d'augmenter la part de marché des produits suisses dans l'Union

européenne. Un représentant de la transformation espérait plutôt qu'elle vienne contrer les importations à bas prix en provenance de l'Union européenne. En particulier, la situation géographique d'enclave européenne de la Suisse entraîne des conséquences sur les habitudes d'achat de ses habitants. En effet, il existe en Suisse un tourisme alimentaire qui exerce une pression additionnelle sur le marché local étant donné que 70 % des Suisses sont à moins d'une heure d'automobile d'un supermarché étranger (FSFL, 2013). Un objectif de la politique était donc de diminuer le tourisme alimentaire qui peut entraîner des conséquences importantes pour la filière laitière suisse selon un représentant de la transformation.

Bien que tous les objectifs n'aient pas été mentionnés par tous les intervenants rencontrés, un rapport de l'OFAG (2005) estimait qu'il y avait un consensus autour de ces objectifs malgré une opposition de la filière au démantèlement des contingents. Selon toute vraisemblance, un consensus sur les objectifs devrait se refléter dans une homogénéité des revendications des acteurs de l'industrie par rapport à la nouvelle politique d'encadrement contractuel.

4.3 Revendications des acteurs de l'industrie et des institutions

Les acteurs de l'industrie ont été séparés en deux groupes. Le premier est composé des représentants de la production alors que le second est composé des représentants des transformateurs. Leurs revendications par rapport à la déréglementation et à la politique de contractualisation sont présentées séparément pour permettre de faire ressortir plus facilement les points centraux de leurs demandes. Par la suite, la perception de leurs revendications par les intervenants issus du milieu institutionnel est présentée de même qu'un aperçu des divergences entre les objectifs du changement de politique et les attentes des intervenants.

4.3.1 Producteurs

À la lumière des réponses des producteurs, il semblerait que l'avis sur la déréglementation et même sur la contractualisation soit plus partagé que présumé précédemment. D'abord, sur la déréglementation, seulement deux représentants de la production ont mentionné avoir été en sa faveur à l'époque de sa discussion. A contrario, quatre représentants de la production étaient en défaveur à l'époque entre autres parce que la fin du contingentement entraînerait un déséquilibre des marchés qui ferait perdre de la valeur ajoutée aux produits suisses. Un de ces représentants semble toutefois avoir été convaincu des bienfaits de l'abolition des contingents.

L'attente ayant recueillie le plus d'appuis auprès des représentants de la production (5) mais ne faisant pas l'unanimité est la mise en place d'un pool laitier national géré de façon privée (PSL, 2006; Pflimlin, 2009; Kroll et coll., 2010; Uniterre et coll., 2010). Cette façon de faire aurait permis de conserver une forme de contingentement, par des droits de livraison, géré par les PSL. Advenant une impossibilité d'établir un tel pool national, il aurait été souhaitable de limiter le nombre d'organisations pouvant mettre en marché du lait (un intervenant de la production; PSL, 2006). En parallèle, la filière devait s'organiser pour permettre à des décisions de droit privé d'avoir une certaine forme d'encadrement (un intervenant de la production) sous la forme d'une interprofession unique (PSL, 2008). Une autre attente était que les producteurs puissent bénéficier d'un environnement de production et de mise en marché stable (un intervenant de la production). Aussi, étant donné la fin de la régulation des quantités, des surplus auraient été rendus possibles et les producteurs s'attendaient à avoir de l'information sur l'effet qu'auraient ces surplus (un intervenant de la production).

Au niveau de la contractualisation, ce sont plutôt cinq représentants de la production qui se sont positionnés en faveur et un seul s'est positionné contre. En complément, trois intervenants de la production ont dit être en faveur de la segmentation et deux en faveur du contrat type. Les attentes liées à la contractualisation étaient qu'elle devait se faire par des contrats à long terme (un intervenant de la production) et avec des rapports de force équilibrés (un intervenant de la production). Le recours à ces contrats devait s'inscrire

comme étant une étape intermédiaire et non pas une finalité (un intervenant de la production) mais tout rôle de coordination de ces contrats devait revenir à la filière (un intervenant de la production).

Le rapport annuel 2007 des PSL (2008) a établi des attentes précises face au marché laitier à l'horizon 2015 soit une augmentation des quantités de 10 %, une diminution des coûts de production de 15 %, mais un maintien des recettes globales au-dessus de 2,2 milliards CHF. Ils s'attendaient aussi à disposer de paiements directs aux unités de gros bétails consommant des fourrages grossiers (UGBFG) correspondant à 500 CHF/vache/an et donc une augmentation du salaire horaire estimé des producteurs de 6 CHF/h.

4.3.2 Transformateurs

Tous les représentants de la transformation se sont positionnés en faveur de la déréglementation et la plupart n'ont exprimé n'avoir aucune crainte envers le succès futur de la politique de contractualisation. C'est plutôt sur les mesures d'accompagnement à la suite du démantèlement que les attentes étaient divergentes au sein des transformateurs. Un premier intervenant de la transformation mentionnait qu'il ne fallait pas de mesures de compensation alors qu'un autre mentionnait que celles-ci étaient très importantes. Un troisième, de son côté, avait comme attente une sortie rapide des contingents sans annonce préalable pour éviter que certains puissent toucher un avantage lié à la vente des contingents.

Un intervenant de la transformation mentionnait aussi vouloir voir l'État s'impliquer en cas de dysfonctionnement de la filière tout en laissant les Interprofessions fromagères gérer le volume de fromages produit. Entre autres, l'État devait obliger la contractualisation (deux intervenants de la transformation) en s'assurant d'offrir un contrepoids à la transformation pour les producteurs (un intervenant de la transformation). Ce contrepoids ne devait toutefois pas se faire par un regroupement de l'offre unique par les producteurs (Kroll et coll., 2010). Une autre attente d'un représentant était une ouverture plus grande des marchés (Fromarte, [s.d.]) de façon symétrique entre les intrants

et les produits laitiers (Nobs, 2010; Riedener, 2010). Finalement, un intervenant de la transformation a mentionné qu'il espérait une diminution des coûts de la production laitière.

4.3.3 Institutionnels

La perception des représentants institutionnels était que tous les acteurs de la filière s'entendaient pour dire que l'État intervenait trop mais que ça ne suffisait pas pour dégager un enthousiasme (deux intervenants). Tous les intervenants institutionnels rencontrés ont aussi soulevé le fait que les producteurs étaient fortement divisés sur ces questions. Les producteurs fromagers auraient été plutôt en faveur du changement de politique alors que les producteurs de montagnes auraient été plutôt contre. Quoi qu'il en fût, les producteurs qui avaient eu un contact préalable avec le marché (via d'autres productions ou l'exportation) auraient eu tendance à être plus en faveur du changement de paradigme économique. Du côté des transformateurs, l'impression générale (trois intervenants) était qu'ils appuyaient le changement de politique, tout comme la distribution (deux intervenants). Seuls les petits fromagers se seraient opposés au sein de la transformation (un intervenant). À l'extérieur de la filière, l'appui des autres secteurs aurait été acquis (un intervenant) ainsi que celui du parlement à l'exception de deux partis politiques : l'Union démocratique du centre (deux intervenants) et le parti démocrate-chrétien (un intervenant).

Sur les attentes des producteurs, il semblerait qu'une minorité ait été en défaveur du pool national (un intervenant) et qu'il existerait une dichotomie entre le discours des PSL et les fédérations régionales membres sur cet enjeu (un intervenant). Finalement, la plupart des attentes des acteurs de l'industrie auraient été écoutées par l'OFAG selon un intervenant puisque l'élaboration d'une politique agricole en Suisse prend systématiquement en compte les avis des spécialistes et des intervenants de la filière. Dans ce cas-ci, plusieurs rondes de consultations ont en effet été mises en place dès l'entrée en vigueur d'une politique afin de préparer la prochaine politique de sorte que de nombreuses critiques et points de vue ont pu réellement être exprimés.

4.4 Adéquation entre les objectifs de l'appareil gouvernemental et les attentes de la filière

En comparant les objectifs et les attentes susmentionnés, force est de constater que l'appréciation du changement de politique entre les représentants des producteurs et de la transformation diffère sensiblement. Alors que les premiers disent avoir été majoritairement en opposition de la déréglementation, les seconds n'ont exprimé aucune crainte. Cependant, les différentes attentes qu'ils ont exprimées s'inscrivent dans la continuité des objectifs de la politique. Les attentes fortement divergentes semblent avoir été mises de côté au profit d'attentes plus près des objectifs de la politique gouvernementale (OFAG, 2005; Confédération helvétique, 2006). Ainsi, la volonté de retour aux contingents étatiques a été oblitérée dans les revendications pour faire place à des ajustements de la politique de libéralisation.

A. Objectifs et attentes liés à la déréglementation des contingents

Les objectifs concernant la déréglementation des contingents sont peu repris par les différents intervenants. Le seul objectif repris a été une diminution des coûts de production s'inscrivant dans l'arrêt des investissements en droits de produire. Certaines actions posées par les organisations de producteurs laissent aussi croire que la facilité de croissance n'obtenait peut-être pas leur appui. La motion Aeby⁴³ et les revendications l'entourant, par exemple, montrent un désir de maintien des quantités produites au niveau historique de 2006 de sorte que la flexibilité et la croissance de la filière ne semblent pas toujours vues d'un point de vue positif.

B. Objectifs et attentes liés à l'intervention étatique

Au niveau de l'intervention de l'État, autant les objectifs que les attentes incitent à un retrait de l'État dans les décisions de production et de mise en marché au profit d'un encadrement privé. C'est ainsi qu'a été mis de l'avant par les transformateurs (VMI, 2007b) et par les producteurs la création d'une interprofession unique (PSL, 2008). La volonté de

⁴³ Pour rappel, la motion Aeby visait à imposer des taxes sur les quantités produites afin de financer les surplus de beurre. Sa particularité était de ne pas taxer au même niveau les quantités produites correspondant aux quantités contingentées que les quantités considérées comme en surplus.

diminution de l'encadrement étatique de la filière s'est aussi matérialisée par le désir de plusieurs groupes de producteurs d'instituer un pool national ou à tout le moins de limiter le nombre de regroupements pouvant mettre en marché le lait, ce à quoi les transformateurs se sont opposés (VMI, 2007b). Quant au budget laitier, la seule attente émise provient d'un représentant de la transformation et de la plupart des représentants de la production qui mentionnaient espérer voir l'État intervenir en cas de déséquilibres importants du marché. Au contraire, un intervenant de la transformation espérait une sortie rapide sans la moindre intervention de l'État.

C. Objectifs et attentes liés au rôle du marché

Les interventions des représentants de la production et de la transformation penchaient vers une augmentation du rôle des marchés et de la filière. Alors qu'un des buts du changement de politique était d'améliorer la flexibilité de la filière, les intervenants ont mentionné vouloir rendre la contractualisation obligatoire et privilégier les contrats à long terme. Il semble donc y avoir une contradiction entre les attentes et les objectifs de la politique à ce niveau. Pour les autres objectifs, ils ne semblent pas avoir été repris dans les attentes mais certaines attentes sont aussi liées au marché notamment la transparence des marchés (VMI, 2007a) et l'information demandée sur l'impact des surplus sur les producteurs.

D. Objectifs et attentes liés à la situation internationale de la Suisse

L'ouverture des marchés semble recueillir un appui de la part de la transformation et d'une partie de la production. Ce sont plutôt les mesures d'accompagnement et la vitesse d'ouverture du marché qui polarisent les intervenants (PSL, 2011c). Par le fait même, une partie des producteurs se sont opposés à la déréglementation avant l'Union européenne, jugeant superflu de se faire soumettre à des pressions indues (Confédération helvétique, 2002b). Finalement, la diminution des prix et l'augmentation des quantités peuvent rendre plus ardue l'atteinte d'une stabilité de la production telle qu'attendue par la production. La présence des paiements directs devrait toutefois assurer une plus grande stabilité du revenu minimum que les producteurs peuvent toucher.

Tableau 3: Objectifs des acteurs de la filière (producteurs, transformateurs et institutionnels)

Producteurs	Transformateurs	Institutionnels
Mise en place d'un pool laitier	Présence/Absence de mesures de compensation	Diminuer les charges des producteurs agricoles
Limiter le nombre d'organisations mettant en marché du lait	Démantèlement rapide et sans période d'ajustement	Favoriser la croissance des entreprises de production
Organisation de la filière par la création d'une IP unique	Implication de l'État en cas de dysfonctionnement	Abolir la rémunération au départ
Stabilité de l'environnement de production et de mise en marché	Interprofessions fromagères doivent pouvoir gérer leurs quantités	Diminuer le budget laitier
Information sur l'effet attendu des surplus de production	Obligation contractuelle	S'inscrire dans la mouvance idéologique économique libérale
Contrats de long terme	Présence de mesures favorisant un contrepoids en faveur des producteurs	Création d'un regroupement privé de l'offre
Rapports de négociation équilibrés	Pas de contingentement privé	Augmenter l'action des marchés et favoriser les initiatives des acteurs
Coordination des contrats par la filière	Ouverture des marchés	Augmenter la flexibilité et la compétitivité de la filière
La contractualisation est une étape intermédiaire d'un projet de réforme	Diminution des coûts de production	Diminuer le nombre d'entreprises en production Spécialiser la production Optimiser les structures de transformation S'inscrire dans les conditions cadres présumées d'un accord multilatéral Transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découpés Stimuler le développement écologique de la production Stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne Devancer l'Union européenne dans le démantèlement des contingents

Ainsi, à la lumière de la comparaison entre les objectifs et les attentes du changement de politique agricole, il est possible de déduire que les intervenants ont adopté une attitude malgré tout positive envers le changement par le fait que la très grande

majorité des attentes de la filière sont en adéquation avec les objectifs gouvernementaux. Toutefois, certaines contradictions laissent déjà présager des points d'achoppement entre les gestes qui seront posés et les résultats concrets (voir Tableau 3). Pour déterminer le tout, le prochain chapitre s'intéresse aux attentes des groupements de producteurs et la façon dont elles ont été répondues. Le chapitre subséquent répète le même exercice avec les attentes du milieu de la transformation. Finalement, un chapitre s'intéressera à savoir si les buts de la politique ont été atteints.

5. La nouvelle politique répond-elle aux attentes des producteurs

5.1 Bref rappel des attentes des producteurs

- a. Mise en place d'un pool laitier
- b. Limiter le nombre d'organisations mettant en marché du lait
- c. Organisation de la filière par la création d'une IP unique
- d. Stabilité de l'environnement de production et de mise en marché
- e. Information sur l'effet attendu des surplus de production
- f. Contrats de long terme
- g. Rapports de négociation équilibrés
- h. Coordination des contrats par la filière
- i. La contractualisation est une étape intermédiaire d'un projet de réforme

5.2 Impacts ressentis lors du changement de politique

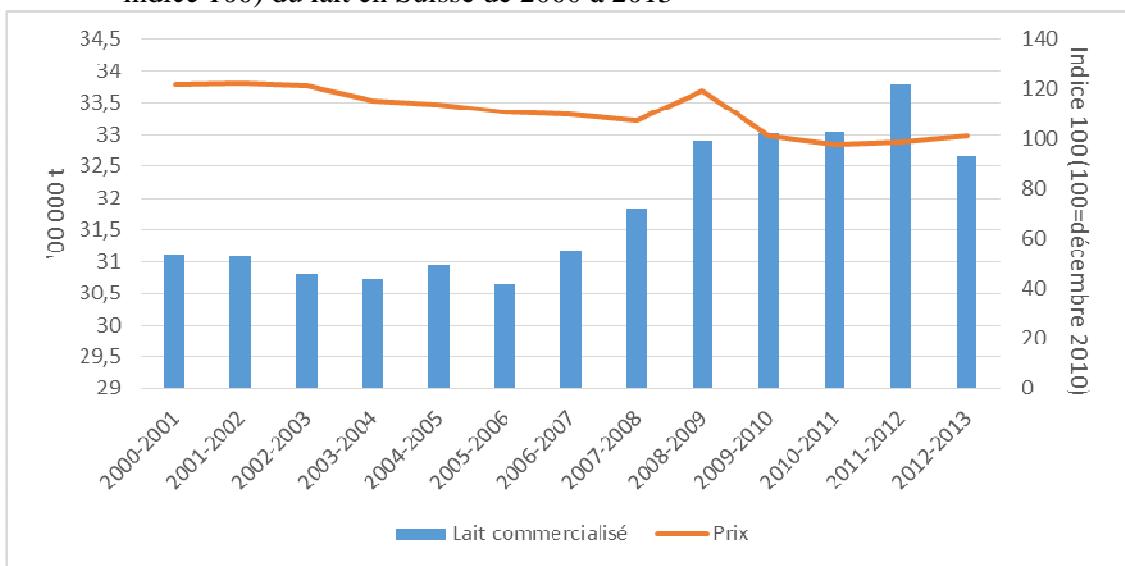
Pour déterminer si les attentes sont comblées, il convient d'abord de porter un regard critique sur l'évolution des politiques laitières suisses et de ses impacts sur la filière. Ainsi, les impacts ressentis par les intervenants de la production rencontrés sont présentés dans un premier temps. Ceux-ci seront commentés à partir d'indicateurs provenant des marchés ou des intuitions issues de la théorie des contrats telle que documentée précédemment.

Les impacts ressentis par les intervenants de la production peuvent être séparés en six catégories : la diminution du revenu provenant du marché, l'organisation interne des OP et des OPU, les tensions entre les formes de regroupement, l'encadrement étatique, l'organisation prévue de la filière et les relations commerciales. Sans être en mesure d'attribuer une relation purement de cause à effet pour tous ces changements, force est de constater que leur impact a influencé la réussite de la politique agricole suisse. Par la suite, l'adéquation entre les perceptions, les différents indicateurs identifiés et les attentes des intervenants sera présentée, suivie du niveau de satisfaction global ressenti par les intervenants rencontrés.

5.2.1 Diminution du revenu provenant du marché

Le démantèlement du contingentement a entraîné une augmentation des quantités de lait produit dès la période de transition. Pour l'année de production 2005-2006, les quantités produites étaient de 3,06 millions de tonnes de lait alors que dès 2006-2007 elles sont passées à plus de 3,12 millions de tonnes. Le sommet de production sera atteint en 2011-2012 avec 3,38 millions de tonnes, une croissance de 6,6 % (en comparaison, entre 2000-2001 et 2005-2006, la croissance était de 0,25 %) (OFGAG, 2013c.). La Figure 4 présente l'évolution des quantités et des prix (en indice 100) entre 2000-2001 et 2012-2013.

Figure 4. Évolution de la production (en centaine de milliers de tonnes) et du prix (en indice 100) du lait en Suisse de 2000 à 2013

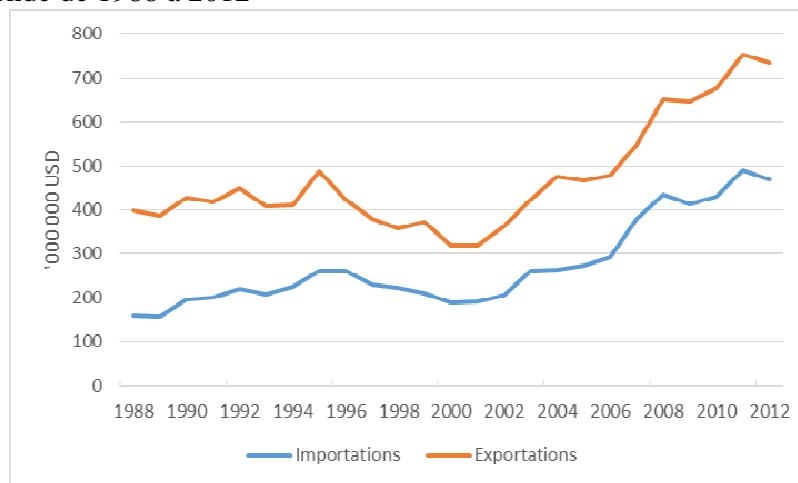


Sources : Office fédéral de la statistique 2012 tiré de Confédération Suisse, 2013; OFAG, 2013c

L'augmentation des quantités a été permise par la sortie anticipée des contingents qui autorisait les producteurs s'organisant en OP, OPU ou IP à obtenir des quantités supplémentaires en cas d'accord avec un transformateur si un nouveau débouché était disponible sur les marchés internationaux. Cette augmentation des quantités n'a toutefois pas eu l'effet escompté d'améliorer la situation des producteurs en développant les marchés

extérieurs. Trois intervenants⁴⁴ mentionnent que le marché international s'est fortement contracté et que les quantités supplémentaires produites n'ont pu trouver preneur à l'international. Or, la Figure 5 montre que les échanges commerciaux de produits laitiers sont en croissance, en valeur, depuis l'inauguration de l'accord de libre-échange fromager avec l'Union européenne en 2002. Ce n'est qu'entre 2004 et 2005 et 2008 et 2009 que les exportations ont diminué. De plus, si les exportations ont diminué, il en est de même des importations qui suivent sensiblement les mêmes variations.

Figure 5. Évolution des échanges internationaux de produits laitiers entre la Suisse et le Monde de 1988 à 2012



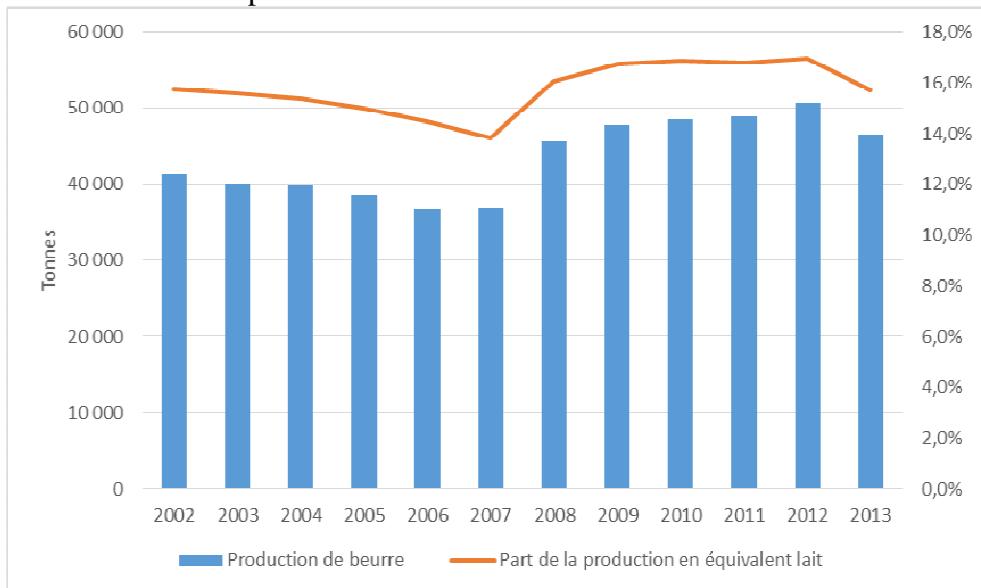
Source : Banque mondiale, 2014

Par contre, selon un intervenant, les nouvelles exportations se seraient essentiellement réalisées dans des créneaux à très faible valeur ajoutée plutôt que dans le segment historiquement avantageux pour la Suisse qu'est le fromage. L'accumulation de beurre, la forme stockable de la production laitière, a donc entraîné les prix à la baisse (-0,2 CHF/kg selon deux intervenants). Pourtant, les prix sont en diminution depuis 2002-2003 alors que, comme le montre la Figure 6, la production de beurre en pourcentage de la production laitière était stable entre 2002 et 2007. C'est à partir de 2008 que la part de la production transformée en beurre a réellement augmenté. En termes réels, la production de beurre a aussi fait un saut important entre 2007 et 2008 avec une augmentation de plus de

⁴⁴ Pour ce chapitre, la référence à un intervenant l'est exclusivement à un intervenant du milieu de la production.

8000 t (OFG, 2005; PSL, 2006; 2008; 2009; 2010; 2011d; 2012a; 2013b). C'est donc à partir de 2008 que la Suisse s'est retrouvée exportatrice nette de beurre (voir Figure 7). Historiquement, la Suisse avait plutôt des importations variant entre 3000 et 7000 t/an. Les débouchés pour les produits suisses sur les marchés internationaux se sont donc bel et bien révélés être peu avantageux pour les producteurs qui ont dû écouler leurs surplus de production sur ces marchés.

Figure 6. Évolution de la production de beurre en Suisse entre 2002 et 2013

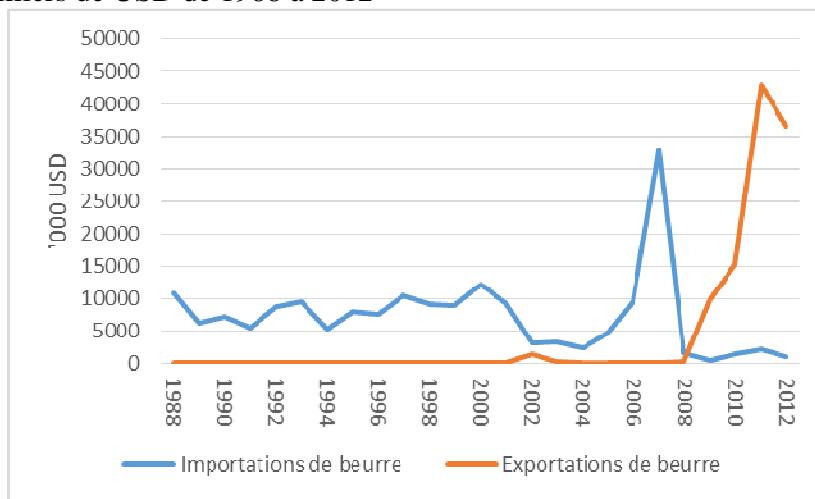


Sources : TSM Fiduciaire Sàrl, 2013; 2014

D'autres facteurs seraient venus affecter négativement le prix aux producteurs dont les surplus de lait fromager engendrés par la gestion de l'offre de fromages sous appellations d'origine contrôlée et la couverture incomplète de la loi chocolatière. Les surplus de lait fromager se trouvent à être déversés dans le marché du lait non-fromager et ainsi à affecter tous les producteurs (un intervenant). Toutefois, trois intervenants estiment que le nouveau prix plus bas est plus près de la réalité d'un marché ouvert. Lehmann et coll. (2000 et 2001 tirés de Confédération helvétique, 2002b) fixaient ce prix d'équilibre théorique entre 0,62 et 0,65 CHF/kg pour une production de 3,6 millions de tonnes tout comme Ferjani (2008) (0,6 CHF/kg pour 3,5 millions de tonnes). De son côté le Département fédéral de l'économie (2005) estimait que le prix d'équilibre du lait devrait

plutôt se situer entre 0,50 et 0,55 CHF/kg. Ces nouveaux prix dépendaient notamment des mesures d'intervention conservées. Flury et coll. (2005) estimaient qu'avec sensiblement les conditions réalisées de déréglementation (-25 % du soutien étatique, contribution UGBFG et abolition des quotas) le prix devrait se situer autour de 0,6 CHF/kg en 2011 avec une production de 3,55 millions de tonnes. Alors que les prix indicatifs du segment A se situent entre 0,60 et 0,70 CHF/kg et que ce prix ne représente pas la totalité de la production, il est en effet possible de croire que le prix moyen reçu par les producteurs se rapproche des prix prédis.

Figure 7. Évolution du commerce international de beurre entre la Suisse et le monde en milliers de USD de 1988 à 2012

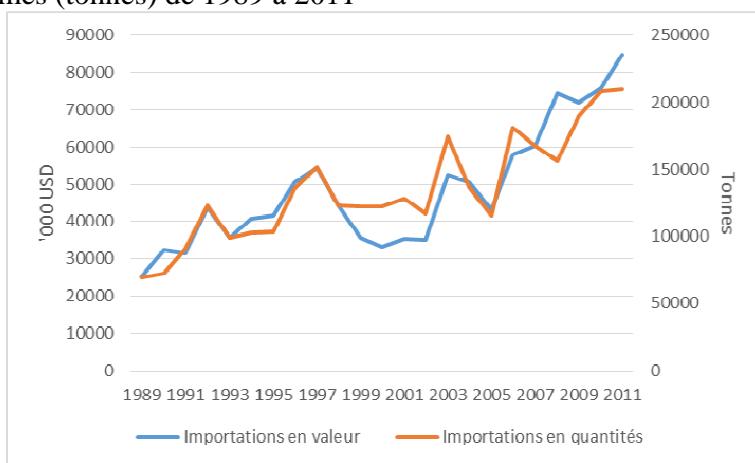


Source : Banque mondiale, 2014

À l'inverse toutefois, deux autres intervenants constatent que les nouveaux prix découragent les producteurs à réaliser des investissements, voire à introduire tous les intrants nécessaires à la production laitière. Il serait aussi possible que les prix des intrants aient été majorés à la suite de l'augmentation de la production et donc de la demande en intrant. À cet effet, un intervenant faisait part de l'augmentation de l'importation de foin pour répondre à la demande, tel que représenté à la Figure 8. Ces nouveaux coûts pourraient ainsi entraîner une diminution de l'attrait pour la production de lait sans ensilage (un intervenant) alors que les prix plus bas du lait non-fromager pourraient démotiver des producteurs à produire un tel lait (un intervenant). Quant à la couverture incomplète de la

loi chocolatière, elle a incité les producteurs à mettre en place une cotisation obligatoire pour tous les intervenants de la filière pour combler le manque de financement nécessaire pour absorber la différence de prix entre les produits locaux et les produits importés dans le cadre de la transformation de produits non-laitiers nécessitant du lait (chocolat, biscuits, etc.). Ainsi, cette nouvelle cotisation obligatoire a entraîné une diminution du prix reçu par les producteurs (un intervenant).

Figure 8. Évolution des importations de foin* en Suisse en valeurs (1000 USD) et en volumes (tonnes) de 1989 à 2011



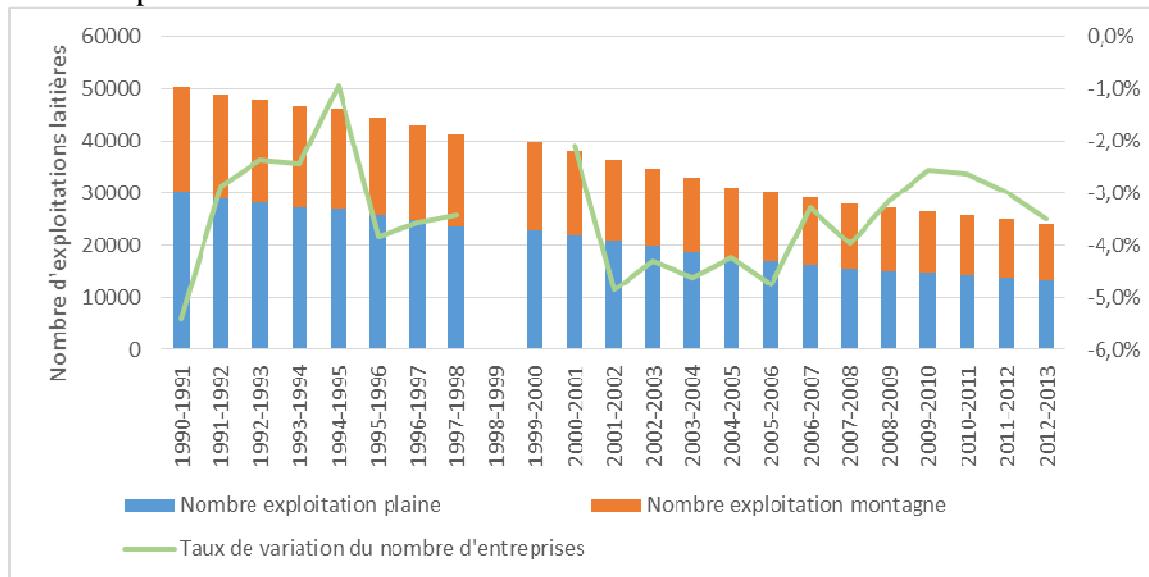
* Le calcul des fourrages ici correspond aux importations des lignes tarifaires suivantes : Fourrage et l'ensilage produits nda, Fourrages et tourteaux au gluten et Mils.
Sources : FAO, 2014 et nos calculs

L'impact de la diminution du prix peut toutefois être modéré par le fait que le prix du lait n'est qu'une composante minime du revenu des producteurs alors que les paiements directs, les apports externes et la diversification des productions représentent des sources de revenu considérables (deux intervenants). Par contre, les réformes des paiements directs, incluant celle prévue au sein de PA 14-17, diminuent le support disponible pour les producteurs ou nécessitent des investissements importants pour s'y qualifier (trois intervenants).

En particulier, un intervenant mentionnait que les transformateurs ont profité de l'admissibilité des vaches laitières aux paiements pour consommation par les animaux de fourrages grossiers et donc de l'augmentation du revenu des producteurs pour diminuer les

prix offerts aux producteurs. Cette situation ne semble pas apparaître clairement dans l'évolution des prix présentée à la Figure 4 mais l'argument a pu être utilisé par les transformateurs dans les démarches de négociation des prix. La situation reste différente pour les producteurs possédant une participation dans un des principaux transformateurs (Crémo ou Emmi) puisqu'ils reçoivent les ristournes ou les dividendes de ces entreprises en bonification de leur revenu (deux intervenants). Par exemple, Hagenbuch (2012) notait que Crémor offrait une ristourne d'environ 0,006 CHF/kg de lait livré et qu'Emmi versait entre 1,5 et 2 % de dividendes de 2005 à 2011.

Figure 9. Évolution du nombre d'exploitations laitières en Suisse entre les années de production 1990-1991 et 2012-2013*



*Les données de l'année de production 1998-1999 étaient trop peu fiables pour être produites
Source : OFAG, 2013c

Cette diversification des sources de revenu entraîne, selon un intervenant, une résilience très forte pour les producteurs qui peut les aider à faire face à une augmentation de la volatilité des prix (un intervenant). Or, si les calculs de l'OFAG (2013a) montrent en effet une augmentation de la volatilité des prix de 2007 à 2010 et pour 2013, la diminution du nombre de producteurs est moindre depuis l'instauration d'une possibilité de transfert des contingents comme le présente la Figure 9 au contraire de l'assertion d'un intervenant. Cette résilience des producteurs ne serait alors potentiellement pas aussi forte qu'estimée

par un intervenant. Comme les prix dépendent essentiellement du prix de la matière grasse et des protéines sur les cours européens et internationaux (par les indices de prix de la segmentation) les variations internationales de ces prix sont rapidement répercutées sur les prix des segments destinés à l'exportation (B et C). Ainsi, la diminution des prix et l'augmentation de leur volatilité face aux cours internationaux auront incité de nombreux producteurs à quitter la production. Ce qui fausse potentiellement la perception de résilience des producteurs est la présence de nombreux paiements directs qui augmentent leur revenu ne provenant pas des marchés.

5.2.2 Organisation interne des OP et OPU

La sortie anticipée des contingents a fortement incité les producteurs à s'organiser en OP et OPU. Les producteurs se sont en fait tournés vers des regroupements déjà existants pour les adapter à la nouvelle réalité. C'est ainsi que des fédérations régionales de producteurs laitiers se sont transformées en OP ou en regroupements d'OPU. Dans ce dernier cas, la fédération ne joue plus un rôle de gestion des quantités mais plutôt un rôle d'aide à la négociation et à la recherche d'information (un intervenant).

C'est donc sur les OP et les OPU que la gestion des quantités repose. Tous les intervenants concernés ont mentionné avoir mis en place un système de droits de livraison à l'interne. En effet, un regroupement de producteurs signe avec un (ou plusieurs) transformateur une entente de livraison d'une quantité déterminée. Pour s'assurer de fournir la quantité nécessaire, les regroupements ont institué un mécanisme de régulation interne des quantités produites. Ces droits de livraison peuvent ensuite être échangés selon des modalités propres à chacune des organisations et à des prix qui peuvent être définis par le regroupement. La théorie encadrant le développement des coopératives s'est intéressé à ces droits de livraison et il est possible de remarquer que leur mise en place permet, en théorie, de réduire les problèmes de resquillage en plus de diminuer les surplus devant être traités par l'organisation (Cook, 1995; Cook et Iliopoulos, 1999). Le producteur se retrouve ainsi à faire face à un mécanisme de détermination de la demande semblable au contingentement. Un intervenant avançait qu'une organisation avait mis en place des incitatifs monétaires

pour ceux s'engageant à livrer du lait sur une longue période et donc à ne pas se départir de leurs droits de livraison. Des contrats de longue durée entraînent des risques de maladaptation pour les signataires mais amènent aussi une certaine forme de sécurité quant à l'écoulement des produits ou à l'approvisionnement des usines.

Le changement de mentalité des producteurs de se tourner vers les marchés s'est avéré très lent alors que la mentalité associée aux contingents est encore perceptible aujourd'hui (un intervenant). Cette résilience aux changements se traduit par l'émergence de solutions prônant un retour de l'intervention de l'État par les fédérations régionales de producteurs. Plusieurs organisations ont alors choisi de scinder leurs activités de mise en marché du lait, des activités politiques de la fédération (un intervenant) de façon à éviter que leurs revendications politiques influencent le traitement que les transformateurs réservent aux quantités livrées. Encore une fois, le modèle des coopératives amène des précisions intéressantes à ce sujet. En effet, la théorie des choix publics montre que les agriculteurs risquent d'utiliser le regroupement pour véhiculer leurs messages politiques (Goddard et coll., 2002), d'autant plus que les fédérations régionales posaient ces gestes depuis plusieurs années. Ces implications politiques peuvent alors nuire aux relations commerciales si elles divergent des objectifs des partenaires commerciaux. Ceux-ci pourraient être plus intéressés à faire affaire avec des partenaires partageant leur idéologie, augmentant la pression pour adopter une ligne de pensée plus près de celle du transformateur.

À l'opposé, certains regroupements ont choisi de se doter d'un minimum d'infrastructures de transformation afin de s'accaparer un petit levier sur les marchés et défendre la valeur ajoutée des produits suisses (deux intervenants). D'autres, à la suite de la faillite de Swiss Dairy Foods, ont dû se départir de leurs installations de transformation et n'ont donc plus d'intérêts à ce niveau (un intervenant). Encore en mars 2014, une fédération régionale, la Fédération laitière valaisanne, vendait ses installations de transformation à Crémo en échange d'une participation financière au sein de l'entreprise (ATS/Newsnet, 2014).

5.2.3 Tensions entre les formes de regroupement de l'offre

Le fonctionnement des OP et des OPU étant particulièrement éloigné l'un de l'autre, les tensions entre leurs façons de faire, leurs visions de l'organisation de marché et même celles des relations contractuelles se sont confrontées. Pour bien saisir ces différences, il faut comprendre que les OPU ne font affaire qu'avec un seul acheteur créant une exclusivité et les OP, faisant affaire avec plusieurs acheteurs, viennent combler les besoins résiduels des transformateurs (deux intervenants). L'OPU se trouve donc à être profondément ancrée dans sa relation avec son acheteur au contraire de l'OP qui peut choisir de livrer ou non à tous les acheteurs. L'OP possède ainsi une meilleure assurance en cas de défaut d'un partenaire puisqu'elle pourra se concentrer rapidement sur ses autres partenaires. En revanche, un intervenant indiquait que les OP sont les plus sensibles aux fluctuations du marché puisqu'elles doivent absolument livrer du lait de type C. Ainsi, le prix offert aux producteurs devrait être plus bas. L'OPU semble donc profiter actuellement de conditions plus favorables auprès des transformateurs mais ils se placent dans une position vulnérable face aux décisions de leur partenaire contractuel. Le risque de prise d'otage par les transformateurs y est alors encore plus important.

L'origine des tensions entre les modes de regroupement semble toutefois provenir des augmentations de quantité avec la sortie anticipée des contingents (trois intervenants). En effet, la diminution des prix et l'accumulation des surplus a stimulé les producteurs à tenter de mettre en place un contingentement de droits privés qui a fortement divisé les producteurs (six intervenants) malgré le fait qu'un vote au sein des PSL ait recueilli l'appui unanime des fédérations de producteurs (un intervenant). Selon certains, cette solution aurait permis d'améliorer le pouvoir de négociation des producteurs et de faciliter la gestion des surplus (un intervenant) en créant un contrepoids à la structure oligopsonistique de la transformation. Les producteurs plus près des transformateurs, les OPU, ou ceux préférant s'en remettre au marché s'y sont toutefois opposés (deux intervenants). Finalement, le projet de contingentement de droit privé a été empêché par l'OFAG (deux intervenants) mais des séquelles sur l'unité des producteurs sont toujours présentes (cinq intervenants). La multiplication des organisations (9 OP et 29 OPU en 2009 plutôt que la formation d'une OP par chacune des fédérations régionales) est venue accentuer cette idée de division

(quatre intervenants). Une demande d'augmentation des quantités minimales nécessaires à une reconnaissance des OP et des OPU avait d'ailleurs été déposée pour diminuer les possibilités de multiplication d'organisations, sans succès (un intervenant).

La répartition géographique semble aussi avoir un rôle à jouer alors que des intervenants avançaient que la Suisse de l'est, alémanique, avait profité du changement de politique pour augmenter considérablement sa production et pour s'organiser sous forme d'OPU, au contraire de la Suisse de l'ouest, latine. La répartition, à l'apogée du nombre d'OP et d'OPU, était de cinq OP situées dans des cantons alémaniques, deux dans des cantons latins et deux dans des cantons franco-alémanique. Les OPU étaient réparties majoritairement dans des cantons alémaniques (21) et franco-alémaniques (6). Seules deux OPU étaient sises dans des cantons latins.

Certains croient toutefois qu'un prix particulièrement bas pourrait recréer une unité au sein des producteurs et pousser un projet de contingentement d'ordre privé (un intervenant). Autre signe que la production était fortement divisée, de nombreux projets d'encadrement de la filière étaient proposés au rythme d'un nouveau tous les six mois (un intervenant).

5.2.4 Encadrement étatique

Une partie des critiques concernant l'augmentation incontrôlée des quantités produites réfère à l'État puisque l'OFAG devait approuver toute sortie anticipée des contingents ainsi que les quantités supplémentaires qui étaient attribuées aux OP et aux OPU (un intervenant). Selon un autre intervenant, il semblerait toutefois que l'État n'ait pas exercé son veto laissant la filière s'organiser par elle-même. L'intervention de l'OFAG s'est alors limitée à étendre certaines mesures décidées par l'IP-Lait à tous les membres de la filière dont les contributions pour le financement des surplus et des manques à gagner de la loi chocolatière, la segmentation et le contrat-type (deux intervenants). Ce manque d'intervention aux yeux de certains a essuyé la critique de plusieurs organisations qui

concèdent tout de même qu'elles avaient été avisées que l'interventionnisme n'était plus une option considérée par l'État.

Le débat sur l'intervention de l'État s'est malgré tout déplacé sur la place publique et a culminé avec la motion Aeby qui visait à imposer des contributions plus importantes pour les quantités produites en surplus des quantités attribuées en 2006. Les discussions sur PA 14-17 ont aussi mené à un renforcement de l'encadrement contractuel (un intervenant). Par contre, l'extension à tous les membres de la filière pour les mesures de dégagement des surplus n'a pas été renouvelée (un intervenant).

La réforme de l'encadrement contractuel vise à renforcer les pratiques contractuelles obligatoires. En effet, comme il n'existe actuellement pas de force coercitive entourant ces pratiques, leur respect peut être fortement variable (deux intervenants). Un premier pas dans cette direction a été posé avec l'instauration d'une commission des sanctions par l'IP (un intervenant) qui pourrait donc appliquer des sanctions de nature privée. La mise à jour de l'article 36 de la Loi sur l'agriculture devrait permettre de rendre son application moins théorique alors que les directives semblent très floues (un intervenant). Par exemple, les producteurs possèdent une liberté totale de changer d'organisation de sorte qu'ils peuvent se soustraire aux ententes contractuelles de leur regroupement si elles ne cadrent pas avec leur vision (un intervenant). Un autre intervenant croit au contraire que les directives sont parfaitement flexibles pour les producteurs et que seule l'obligation contractuelle devrait obtenir la force obligatoire et voir son non-respect puni. Finalement, un intervenant mentionnait que la durée de quatre ans des politiques agricoles créait un climat d'instabilité augmentant le risque institutionnel.

Cette façon d'encadrer les contrats vient s'opposer à la théorie des contrats qui prône plutôt des mécanismes de résolution des différends gérés par le public lorsque la transaction implique des actifs spécifiques comme c'est le cas en production laitière (Schwartz et Scott, 2003). La filière semble toutefois rébarbative à l'idée de mettre en place des mécanismes de surveillance et d'intervention divergents des conditions fixées dans les

relations actuelles. Dans un cas où les producteurs ont développé une crainte de représailles de la part de l'acheteur, ils risquent de ne pas profiter des différents mécanismes de résolution des différends si ceux-ci ne sont pas anonymes, sous peine de voir leur réputation entachée (Mazé 2005; Mazé et Ménard, 2010). Ainsi, même si la filière tente d'éviter des coûts et une intervention de l'État impromptue, les mécanismes privés de résolution des conflits ne peuvent s'avérer pleinement efficaces. La filière peut plutôt participer activement dans la surveillance du respect des contrats de façon à diminuer les coûts de surveillance. La présence de guides, de normes de salubrité et de primes sur la qualité du lait viennent probablement diminuer le coût de tous les partenaires en matière de surveillance.

5.2.5 Organisation privée de la filière : L'Interprofession

À la suite du démantèlement des contingents, l'État s'attendait à ce que la filière s'organise pour coordonner la production, ce qu'elle a été incapable de réaliser faute de volonté politique (un intervenant). C'est donc l'Union suisse des paysans, qui représente l'ensemble des producteurs agricoles suisses, qui a réussi à fonder une interprofession unique à la suite de deux échecs par les producteurs puis les transformateurs (deux intervenants). La méfiance mutuelle ayant causé ces deux échecs semble encore se répercuter alors qu'un intervenant déplorait le manque d'unité entre les deux collèges de l'IP-Lait. Cette méfiance se répercutera ensuite dans les relations contractuelles par une augmentation des problèmes d'aléas moraux. À ce propos, une meilleure transparence entre les partenaires pourrait extraire les influences politiques liées à la mise en place des différentes structures de l'IP. En effet, de nombreux acteurs du secteur laitier sont présents dans plus d'un collège de l'IP-Lait, introduisant des stratégies diverses pour influencer l'IP-Lait selon leur volonté. D'abord, la Migros, une coopérative de détail alimentaire, possède un des principaux transformateurs, Elsa, doublant son poids lors des décisions prises par l'IP-Lait. De leur côté, deux autres transformateurs majeurs, Emmi et Crémco, sont partiellement la propriété des producteurs de sorte que les producteurs possèdent un pouvoir décisionnel dans le collège des transformateurs par le biais de leur partenariat financier. À l'inverse, les transformateurs possèdent un pouvoir décisionnel au sein des

OPU qui sont, elles, représentées au sein du collège des producteurs. Il en résulte une chaîne d'intégration par tous les échelons de la filière et une complexification considérable des influences politiques entre les intervenants.

Pour un intervenant, l'IP-Lait s'est construite autour d'une volonté de bâtir un modèle de gestion des quantités du lait non-fromager qui aurait plutôt résulté en un modèle de gestion des quantités de fromages ainsi qu'à un système de segmentation du prix du lait et du contrat-type permettant cette segmentation. Le système de segmentation actuellement en place a été précédé d'une bourse de lait tel que vu à la section 1.4 (deux intervenants). La bourse n'aurait toutefois pas fait long feu puisqu'un seul acheteur participait aux enchères et que les regroupements de producteurs faisaient de la collusion pour obtenir un prix le plus élevé possible (un intervenant). Selon un autre intervenant, c'est plutôt parce que la bourse ne permettait de commercialiser qu'à faible prix les surplus laitiers que ce système ne put être conservé. En effet, les producteurs devaient financer l'écoulement des surplus achetés par les transformateurs. Cette problématique semble se reproduire avec la nouvelle version de la segmentation où les fonds des producteurs viennent subventionner l'écoulement du lait C (un intervenant).

L'idée derrière la segmentation était de mettre en marché un volume de base et de permettre des voies de dégagement pour les surplus. De fait, seuls les prix des laits B et C devaient varier selon le prix mondial (deux intervenants). Cette façon de séparer les types de lait devait alors permettre aux producteurs de profiter de la capacité à payer des consommateurs suisses en ne dévaluant pas les produits indigènes par une mise en compétition avec les cours internationaux (deux intervenants). Or, le portefeuille de produits des entreprises varie, influençant leurs besoins en types de lait. Conséquemment, le prix reçu par le producteur est modulé en fonction de la gamme de produits de son acheteur (trois intervenants). Le producteur aura alors de la difficulté à comparer les offres des différents acheteurs car le prix offert pour chaque type de lait et le pourcentage de livraison de chaque type de lait varieront pour chaque acheteur influençant le prix moyen (un intervenant). Deux intervenants mentionnaient que cette façon de faire n'avantageait que le transformateur qui peut optimiser ses approvisionnements en répercutant, par

exemple, un prix plus élevé du lait de type A sur les autres types de lait. Par exemple, il pourrait diminuer le pourcentage relatif de livraison de lait A ou diminuer le prix d'achat des laits de type B ou C et ainsi diminuer son coût d'achat moyen.

La segmentation joue donc un rôle crucial dans la répartition des risques entre les partenaires. D'un côté, elle permet aux producteurs de profiter pleinement des prix intérieurs élevés. De l'autre, elle fait reposer sur eux la plus grande partie des fluctuations de prix puisque le transformateur peut payer son lait en fonction du marché qu'il dessert. Un transformateur de poudre de lait et de beurre paierait alors son lait beaucoup moins cher qu'un transformateur de lait de consommation. La segmentation vient donc s'opposer aux conclusions de MacDonald et *coll.* (2004) qui avançaient que c'était généralement le transformateur qui devrait assumer les risques de prix puisqu'il ne fait pas face aux risques de production, d'autant plus que le système d'OP et d'OPU permet à un transformateur d'obtenir le lait qu'il désire auprès de plusieurs fournisseurs.

Il semblerait donc que ce soit le transformateur qui s'accapare de l'ensemble de la marge associée à la renommée des produits suisses (un intervenant). De plus, toute tentative pour forcer les acheteurs à augmenter leur quantité de lait de type A ne ferait qu'entraîner une sous-enchère des prix sur le marché national (un intervenant). Une autre problématique empêchant les producteurs de déterminer le prix moyen qu'ils recevront est la difficulté de transparence dans les types de lait que livreront les OP. Comme celles-ci dépendent de plusieurs acheteurs et donc de segmentations différentes, il leur est beaucoup plus ardu de reporter avec fiabilité les pourcentages associés à chaque type de lait puisque chaque acheteur peut modifier ses quantités de chaque type de lait et cet impact devra être appliqué à tous les producteurs (un intervenant).

Signe que la segmentation ne fait pas l'unanimité au sein de la filière, un des principaux acheteurs, Crémo, a mis en place une segmentation parallèle basée sur le prix de

la matière grasse et de la protéine laitière⁴⁵ plutôt que sur la destination finale du produit (un intervenant). Chez Emmi, le plus grand transformateur laitier suisse, il serait possible d'établir un contrat pour une quantité contractuelle plus élevée que les capacités de l'entreprise de production laitière mais de n'en livrer qu'un pourcentage correspondant à la quantité de lait A (deux intervenants). Un autre intervenant mentionnait qu'à sa connaissance, la segmentation était peu suivie dans les faits ce qui corrobore les propos de trois autres intervenants avançant que les acteurs de la filière tentent tous de trouver une façon de contourner les règles qu'ils ont eux-mêmes mises en place. Une autre critique envers l'IP-Lait provient du fait que certains acteurs possèdent plusieurs sièges aux tables de négociation par un jeu d'intégration et d'accords d'exclusivité. Il semblerait alors que le trois quart des représentants des producteurs soit liés d'une façon ou d'une autre avec un des acheteurs (un intervenant).

Au contraire, les directives associées au contrat-type seraient beaucoup plus suivies (un intervenant). Le premier élément pouvant expliquer le respect du contrat-type est la faiblesse des conditions qui y sont présentes. En effet, les différentes rubriques reprennent essentiellement les minimums conseillés pour tout contrat : identification des parties, responsabilités minimales de chacun, durée de validité et les mécanismes de détermination des prix (dont la segmentation). Le contrat-type reporte certaines clauses à des annexes de la responsabilité des partenaires comme les clauses concernant les forces majeures, les recours en cas de non-paiement ou de faillite d'un partenaire, les mécanismes de terminaison et d'ajustement du contrat, les modalités de paiement et de livraison, etc. Le contrat-type remplit alors partiellement son rôle de diminuer les coûts de rédaction des contrats en offrant une base commune de négociation avec un vocabulaire maîtrisé de tous, mais laissant de nombreuses clauses à la discrétion des partenaires. Le contrat ne se trouve donc pas vraiment à être écrit par les deux partenaires, n'assurant pas un équilibre adéquat dans les relations commerciales.

⁴⁵ Pour bien comprendre cet enjeu, il faut noter que les écarts entre les prix de la matière grasse en Suisse par rapport aux prix au sein de l'Union européenne sont importants alors que l'écart de prix entre les protéines laitières suisses et celles en Union européenne est minime (deux intervenants).

5.2.6 Relations commerciales

Les réponses des intervenants rencontrés semblent toutes pointer vers le fait qu'il n'existe pas de relation contractuelle standard avec un acheteur malgré la présence d'un contrat-type. Comme mentionné précédemment, les relations d'exclusivité entre les OPU et un acheteur viennent jouer sur les relations commerciales au sein de la filière. De même, la présence d'intérêts commerciaux de producteurs au sein de deux des principaux acheteurs de lait modifie la perception que les producteurs peuvent avoir de ces acheteurs. En effet, des producteurs semblent vouloir persévéérer dans des conditions commerciales défavorables en raison d'un lien de confiance fort entre eux et leur acheteur (un intervenant). Le lien de confiance est primordial pour diminuer les problèmes d'aléas moraux qui vont survenir au sein d'une relation contractuelle. Dans ce cas-ci, il semble jouer un rôle quant au risque pris par les producteurs puisqu'ils peuvent considérer qu'une relation stable avec leur acheteur est préférable à un opportunisme contractuel. La vision de cet intervenant ne prend toutefois peut-être pas en compte le fait que la concentration du secteur de lait non-fromager a entraîné une augmentation plus importante des problématiques de transport⁴⁶ et donc une pression pour les producteurs pour faire affaire avec l'usine de transformation la plus près (un intervenant).

En parallèle, s'est développé un réseau de vente de lait entre fournisseurs de la transformation pour s'assurer d'honorer les contrats. Les OP, déjà, sont plus sensibles aux fluctuations des quantités puisqu'ils obtiennent la demande résiduelle des transformateurs. Il semblerait donc qu'elles n'hésitent pas à s'échanger des volumes de lait pour permettre à tous de respecter leurs obligations contractuelles (un intervenant). D'autres intervenants, privés, sont aussi apparus pour profiter du créneau de lait résiduel et achètent donc le lait à des producteurs non-affiliés en s'occupant de le revendre pour eux (un intervenant). Un marché parallèle semble ainsi s'être créé au sein de la contractualisation. En théorie, il pourrait servir de référent pour les prix des contrats mais la contractualisation étant

⁴⁶ Le transport du lait représente un enjeu majeur puisque les coûts qui lui sont associés sont considérables. Ainsi, les producteurs ne peuvent se joindre à n'importe quelle OP ou OPU puisque celle-ci doit assurer la collecte de lait dans leur région. De même, la livraison à certaines usines de transformation ne peut se faire par toutes les organisations de mise en marché et celles-ci transigent donc des quantités de lait entre elles pour assurer leurs contrats d'un bout à l'autre de la Suisse.

obligatoire, les quantités de lait sont traitées annuellement et ne peuvent ainsi offrir une référence valable comme un marché libre pourrait le faire. Il permet par contre d'atteindre une flexibilité pour les acheteurs qui peuvent s'assurer d'obtenir toutes les quantités qu'ils ont besoin même si les organisations avec lesquelles ils font affaire ne peuvent produire toute leur demande. Pour les producteurs, leur débouché s'en trouve assuré puisque leur lait sera simplement redirigé, par un intermédiaire supplémentaire, vers une autre usine, garantissant sa prise en charge.

Le besoin de flexibilité des transformateurs les entraîne toutefois à fixer des quantités contractuelles sur une base de plus en plus mensuelle (trois intervenants), au contraire de la volonté du législateur et fragilisant du même coup la position des producteurs. Comme ils possèdent le principal pouvoir de négociation selon quatre intervenants rencontrés, ils peuvent exiger ce genre de changements et procéder à une sous-enchère des prix (deux intervenants). Par des contrats mensuels, l'assurance de débouché pour le producteur en est fortement amoindrie alors que les variations saisonnières sont importantes. Le mécanisme précédemment cité d'approvisionnement entre les regroupements de producteurs vient assurer l'approvisionnement des transformateurs, n'ayant ainsi aucun impact sur leurs risques. De plus, leur réaction face aux marchés pourra être encore plus rapide qu'actuellement.

Ce mode de contractualisation montre que les transformateurs possèdent la capacité de dicter des contrats ce qui entraîne la majorité des contrats à être du type « à prendre ou à laisser » pour les regroupements de producteurs (un intervenant), à l'exception des quantités qui seraient définies par les producteurs (deux intervenants). Considérant la structure oligopsonistique de la filière laitière, il n'est pas surprenant de voir l'émergence de ces contrats (Wilson, 1986; Wu, 2006), mais cette façon de faire augmente aussi les risques pour les producteurs qui ne peuvent plus décider de leurs conditions de mise en marché. Le contrat-type visait à les prémunir contre de telles pratiques commerciales mais il semblerait que ce soit un échec. En effet, le transformateur se contenterait d'appliquer la segmentation en fonction des quantités qu'il reçoit décidant unilatéralement la part de lait C dans les contrats des OP (trois intervenants). La répartition de la segmentation varierait

donc selon les fournisseurs de sorte que les OPU profiteraient de conditions plus favorables (quatre intervenants). Elle varierait aussi selon les besoins des acheteurs pour la maximisation de l'utilisation de leur usine (un intervenant). Même s'il advenait un manque de lait en Suisse, il y aurait simplement le recours à du lait des pays limitrophes pour des produits devant être réexportés⁴⁷ afin de s'assurer que les usines tournent toujours à pleine capacité (un intervenant). Le pouvoir de marché par la contractualisation semble donc s'être créé par la discrimination des prix selon le vendeur malgré la présence d'une négociation collective (Kwoka et White, 2004 tiré de MacDonald et coll., 2004).

De plus, quatre intervenants ont mentionné avoir peur de mesures de répressions s'ils dénonçaient publiquement les pratiques commerciales des transformateurs. La structure oligopsonistique de la transformation laitière en Suisse fait en sorte que si un transformateur décide de ne plus faire affaire avec un regroupement de producteurs, il ne reste plus beaucoup d'options pour ce regroupement. La pression est donc forte pour satisfaire aux exigences des transformateurs, diminuant le pouvoir de négociation des producteurs.

5.3 Réponse aux attentes des intervenants de la production

Les intervenants ont été questionné sur leur perception de la réponse à leurs attentes à deux niveaux soit à savoir si leurs attentes étaient comblées et sur leur niveau de satisfaction globale de la politique de contractualisation. Bien évidemment, les intervenants ne se sont pas prononcés sur toutes les attentes mais uniquement sur leurs attentes propres. Leurs réponses seront donc complétées par des éléments de la section précédente afin de modérer leurs perceptions.

⁴⁷ Un intervenant doute toutefois du fait que tous les produits réalisés à partir de lait européen retournent sur les marchés européens.

A. Mise en place d'un pool laitier

De toute évidence, cette attente de cinq intervenants de la production n'a pu être comblée. Comme mentionné précédemment, des producteurs ont tenté de mettre en place un contingentement de droit privé mais l'OFAG a refusé d'y donner des suites. Se basant sur des arguments d'ordre économique et judiciaire, ils ont refusé une telle implantation. De plus, les différentes initiatives des parlementaires n'ont pas été adoptées par les deux chambres parlementaires suisses : le Conseil des États et le Conseil national. Pour les organisations se disant contre la mise en place d'un pool laitier (deux intervenants), leur attente à ce niveau a plutôt été comblée. L'instauration d'un pool de lait aurait probablement permis de rééquilibrer les rapports de force dans la négociation contractuelle. Les transformateurs n'auraient plus eu d'autres choix que de traiter avec le pool pour obtenir du lait. Par contre, la compétitivité et la flexibilité de la filière en auraient probablement été affectées puisque les quantités auraient été prédéterminées.

B. Limiter le nombre d'organisations mettant en marché du lait

Le point de vue sur le nombre d'organisations mettant en marché du lait est plus partagé alors qu'un intervenant concède la multitude d'organisations tout en minimisant l'influence d'une grande majorité de celles-ci. Toutefois, pour ceux ayant mentionné comme attente de la nouvelle politique qu'elle limite le nombre d'organisations mettant en marché du lait, celle-ci ne serait pas répondue. En effet, l'idée derrière cette limitation du nombre d'organisations était de restreindre le regroupement de producteurs au sein de pools régionaux. Ainsi, le nombre élevé d'OPU s'oppose à cette attente. La multiplication du nombre d'organisations peut aussi se refléter dans la prise de décisions de la filière alors que la multiplication des OPU nécessite une adaptation des structures et comme elles sont plus près des transformateurs, elles peuvent augmenter leur représentation au sein notamment des collèges de l'IP.

C. Organisation de la filière par la création d'une IP unique

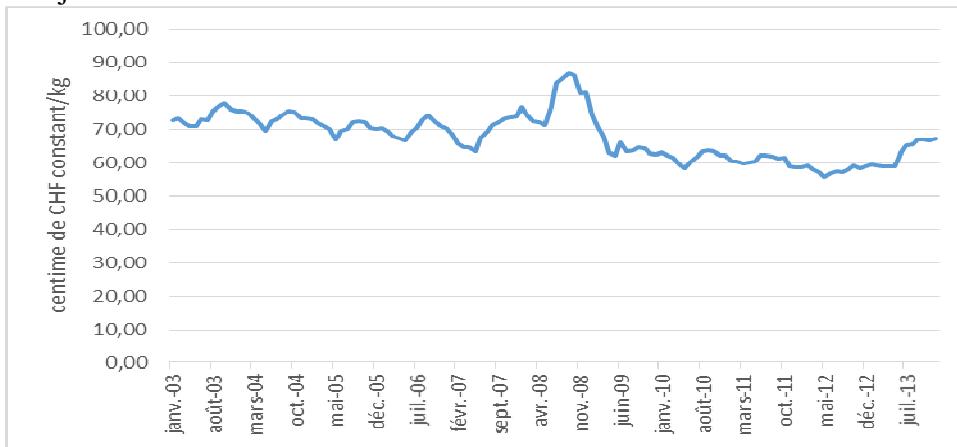
L'intervenant espérant une organisation de la filière trouve qu'elle n'a pas su se doter des moyens nécessaires pour encadrer le marché. Le faible nombre de décisions

d'ordre privé et la demande quasi-systématique d'extension des décisions de l'IP-Lait auprès de l'OFAG lui font dire que la filière n'est pas à même de se gérer toute seule. Par ailleurs, il déplorait la lenteur qu'a prise le secteur laitier à se doter d'un lieu de discussion et de concertation, l'IP-Lait. Il faut effectivement lui concéder que l'IP-Lait semble une structure peu efficace. En particulier, le non-respect des décisions prises en concertation questionne la volonté réelle des intervenants de se doter de règles d'encadrement. Le noyautage présumé du collège de la production (OP et OPU) au sein de l'IP-Lait n'aide pas à développer des relations durables et positives. Le manque de confiance entre les intervenants se reflète par l'adoption de règles minimales qui ne seront pas suivies ni dénoncées par craintes de représailles. Dans un contexte où certains craignent de se positionner en opposition à leurs partenaires commerciaux, il est impossible d'obtenir une organisation de la filière efficace. Le simple fait que l'IP-Lait telle qu'actuellement constituée soit la troisième tentative de regroupement de la filière en une seule institution, sans compter le départ temporaire des PSL, illustre bien les difficultés qui plombent la réalisation d'une coordination efficace.

D. Stabilité de l'environnement de production et de mise en marché

La stabilité de l'environnement de production et de mise en marché ne semble pas avoir été atteinte. D'abord, la volatilité des prix est plus grande qu'auparavant, à l'exception des années 2010 et 2011. Puis, les prix aux producteurs ont globalement diminué autant en termes courants comme vu précédemment, qu'en termes constants comme présentés à la Figure 10. De plus, la crainte de changement d'orientation des politiques aux quatre ans, le risque institutionnel, reste présente et inquiète les producteurs. L'environnement de production semble ainsi plus instable qu'il ne l'était avant le changement de politique.

Figure 10. Évolution du prix du lait aux producteurs suisses en CHF constants* entre janvier 2003 et décembre 2013



* L'indice des prix à la consommation retenu est celui de l'alimentation.

Sources : OFAG, 2009; 2013a; 2014; OCDE, 2014

E. Information sur l'effet attendu des surplus de production

Selon l'avis d'un intervenant, l'OFAG n'a pas offert suffisamment d'information aux producteurs pour les prévenir contre les effets néfastes sur les prix qu'aurait une augmentation de la production. Au contraire, l'OFAG aurait donné son accord tacite envers ces augmentations lors de la sortie anticipée des contingents. Le principal problème de l'augmentation des quantités produites est que la production de beurre, un sous-produit, est la seule des catégories de la transformation laitière en réelle croissance. Comme il s'agit aussi de la seule catégorie de produits laitiers destinés à l'exportation en croissance relative, la situation internationale vient aussi affecter la capacité de liquidation des surplus.

F. Contrats de long terme

La pression des transformateurs pour un ajustement rapide des quantités contractualisées et des prix (de façon mensuelle plutôt qu'annuelle) fait en sorte que cette attente n'a pu être répondue. L'intervenant qui avait émis cette attente a plutôt choisi, de son propre chef de mettre en place un système de bonification du prix pour les producteurs s'engageant dans une entente de livraison de lait à long terme avec son regroupement de producteurs. Il a ainsi pu sécuriser une partie de ses approvisionnements mais déplore le fait qu'il ne puisse sécuriser son écoulement à pareil terme. La durée minimale officielle

des contrats a beau être fixée à un an, les quantités et les prix évoluent d'une façon beaucoup plus rapide questionnant la sécurité des revenus des producteurs. Ce qui fait donc que même en considérant la durée officielle, il n'est pas possible de conclure que les contrats laitiers suisses soient signés à long terme.

G. Rapports de négociation équilibrés

De l'avis de l'intervenant espérant un tel équilibre des rapports de force, les négociations contractuelles sont dominées par les transformateurs. Par exemple, il mentionnait avoir une crainte de représailles par un transformateur advenant l'expression d'un point de vue contraire au sien. De même, la différenciation du prix selon le fournisseur renforce cette impression de vulnérabilité face aux acheteurs. Toujours sur le prix, l'acheteur le fixerait de sorte que le fournisseur ne pourrait que l'accepter ou le refuser. Finalement, l'obligation qu'ils ont de fournir du lait C, contraire aux règles de la segmentation, était un autre exemple montrant, selon lui, que les rapports de négociation sont déséquilibrés. Le fonctionnement intrinsèque du modèle semble être en cause pour la création de rapports de négociations déséquilibrés. Un pouvoir de marché a vraisemblablement été créé par les transformateurs qui en profitent pour imposer des contrats « à prendre ou à laisser » aux producteurs. Il s'agit d'une curiosité du modèle suisse puisque deux des principaux transformateurs appartiennent à des groupements de producteurs et ne devraient donc pas avoir d'intérêts à imposer des conditions de précarité à leurs actionnaires. En parallèle, l'optimisation des structures de production pourrait dégager une marge bénéficiaire pour les actionnaires plus importante que ce qu'ils auraient pu toucher par des prix à la production plus élevés. Il apparaît alors difficile de définir pour un intervenant externe quelle est la situation optimale pour chacun des maillons.

H. Coordination des contrats par la filière

La filière s'est partiellement appropriée la coordination contractuelle. C'est-à-dire qu'elle a mis en place des mécanismes d'encadrement contractuel dont le contrat-type et la segmentation, mais qu'elle ne s'est pas dotée de dispositifs de surveillance de ces règles. Il est donc difficile de considérer cette attente comme étant répondues puisque malgré le fait

que l'État ait permis à la filière d'étendre ses décisions à tous les acteurs, ces règles peuvent être bafouées sans conséquences. Malgré tout, en se basant uniquement sur l'idée de transmission des pouvoirs de coordination de l'État à la filière, force est de constater que l'État s'est bel et bien retiré de toute coordination contractuelle, à l'exception d'un service de monitorage⁴⁸. De nombreuses critiques sur la segmentation et sur la transparence de la contractualisation ressortent tout de même.

I. La contractualisation est une étape intermédiaire d'un projet de réforme

L'étape suivante de réforme semble encore être à l'étape de réflexion ce qui pourrait conforter le fait que la contractualisation n'était qu'une étape intermédiaire d'un projet de réforme. L'ouverture complète du marché laitier suisse avec l'Union européenne, actuellement en réflexion, n'obtient par contre pas l'aval de beaucoup d'intervenants de la production.

5.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation

Sur une échelle à cinq niveaux (de très insatisfait à très satisfait, incluant un point neutre), les représentants de la production rencontrés se sont prononcés sur leur appréciation de la politique de contractualisation telle que mise en place aujourd'hui. Sans surprise, à la lumière des informations précédemment soulevées, les producteurs sont divisés sur leur satisfaction par rapport à cette politique. Ainsi, deux intervenants ont déclarés être satisfaits des résultats alors que les cinq autres intervenants se sont plutôt dit être insatisfaits voire très insatisfaits de la politique. La dichotomie mentionnée par la grande majorité des intervenants se répercute donc directement quant au niveau de perception de la satisfaction.

Ainsi, le changement de politique ne semble pas du tout avoir permis l'atteinte des attentes du secteur de la production. En effet, sur les neuf attentes soulevées par les

⁴⁸ Le service de monitorage fait référence à de la surveillance de marché et à de l'aide à la décision à la suite d'une demande d'intervention par les acteurs de la filière.

intervenants rencontrés, six n'ont pas été répondues soit : la création d'un pool laitier, la limitation du nombre d'organisations mettant en marché du lait, la stabilité de l'environnement de production et de mise en marché, les informations sur l'effet attendu des surplus de production, la présence de contrats à long terme et des rapports de négociation équilibrés. Seules les attentes concernant la prise en charge des contrats par la filière et la poursuite des projets de réforme des politiques agricoles ont été répondues. Quant à l'attente envers une organisation efficace de la filière par la création d'une IP unique, bien que celle-ci fût mise sur pied, son fonctionnement et sa capacité d'action ne peuvent être considérés comme étant efficaces. L'incapacité de la nouvelle politique à répondre aux attentes de l'amont de la filière ainsi que l'insatisfaction qu'elle génère fait ressortir qu'elle ne peut être qualifiée de réussite sur le plan du soutien de la production.

6. La nouvelle politique répond-elle aux attentes des transformateurs

6.1 Bref rappel des attentes des transformateurs

- a. Présence/Absence de mesures de compensation
- b. Démantèlement rapide sans période d'ajustement
- c. Implication de l'État en cas de dysfonctionnement
- d. Interprofessions fromagères doivent pouvoir gérer leurs quantités
- e. Obligation contractuelle
- f. Présence de mesures favorisant un contrepoids en faveur des producteurs lors des négociations contractuelles
- g. Pas de contingentement privé
- h. Ouverture des marchés
- i. Diminution des coûts de production

6.2 Impacts ressentis lors du changement de politique

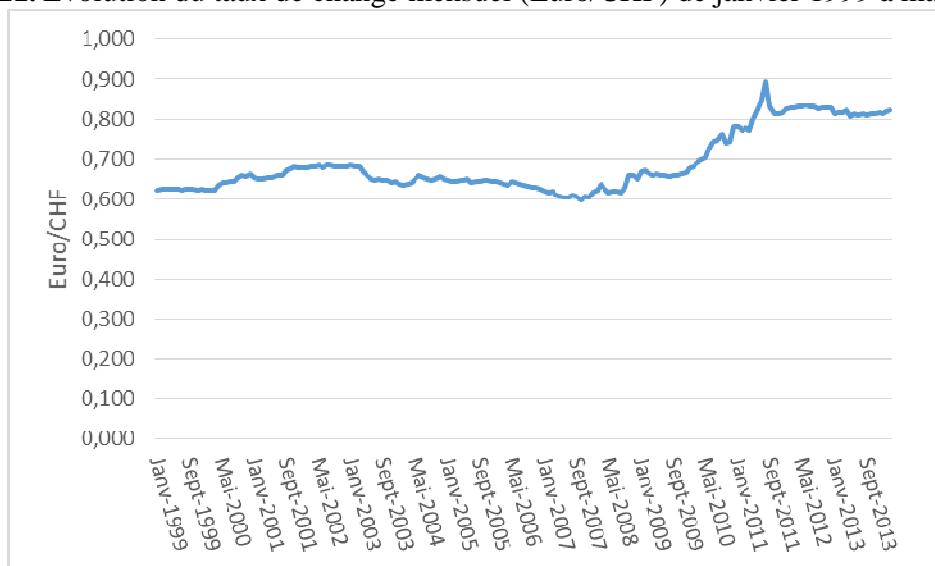
De la même façon que pour les attentes des producteurs, il convient de présenter les impacts ressentis par les transformateurs lors du changement de politique et de les encadrer à partir des données provenant des marchés ainsi que des intuitions provenant de la théorie des contrats. Ces impacts peuvent être séparés en quatre catégories : l'évolution des marchés, l'encadrement de la filière par l'État, l'organisation de la filière et la mise en place de la segmentation. Puis, l'adéquation entre les impacts du changement de politique et leurs attentes sera amenée. En premier lieu, elle sera réalisée à partir de la perception des intervenants de la transformation rencontrés et des compléments d'information présentés. En second lieu, le niveau de satisfaction des intervenants par rapport à la politique viendra compléter l'analyse.

6.2.1 Évolution des marchés

L'évolution des cours internationaux a eu un impact important sur le secteur laitier suisse. En effet, le franc suisse se serait apprécié de près de 30 % par rapport à l'euro

depuis l'annonce du démantèlement des contingents, augmentant dès lors la pression sur les produits à l'exportation (un intervenant⁴⁹). La Figure 11 présente l'évolution du taux de change entre la mise en place du commerce des contingents et aujourd'hui. Contrairement à ce qui a été avancé par un intervenant, l'appréciation du franc suisse ne coïnciderait pas avec l'annonce du démantèlement mais plutôt avec l'introduction des mesures de transition. La monnaie suisse s'est en effet appréciée de 33 % entre son creux en octobre 2007 et son sommet en août 2011.

Figure 11. Évolution du taux de change mensuel (Euro/CHF) de janvier 1999 à mars 2014



Source : OCDE, 2014

Selon un intervenant, le prix de la matière grasse en Suisse représente les deux tiers du prix reçu par les producteurs alors qu'il ne représente que la moitié du prix reçu par les producteurs européens. Cette plus grande importance de la matière grasse s'expliquerait parce qu'elle est la base du soutien de l'État suisse. Par exemple, les fromages doivent avoir un certain pourcentage de gras pour pouvoir profiter du supplément fromager. Dans ces conditions, la difficulté d'écoulement des surplus de beurre affecte de façon plus importante les producteurs suisses.

⁴⁹ Pour ce chapitre, la référence à un intervenant l'est exclusivement à un intervenant du milieu de la transformation.

Par ailleurs, la stagnation des négociations d'un accord de commerce multilatéral a diminué les perspectives d'ouverture des marchés internationaux pour les produits laitiers suisses (un intervenant). Ce faisant, la Suisse a diminué ses barrières tarifaires à un niveau trop bas pour qu'elles jouent leur rôle d'obstacle au commerce international (un intervenant). Les transformateurs possèdent autant d'intérêt que les producteurs à conserver les prix nationaux à des niveaux élevés (un intervenant) et de plus grandes importations risquent d'entraîner une diminution des prix nationaux. La segmentation permet alors de conserver les prix élevés pour le lait transformé en produits à haute valeur ajoutée et de diminuer les prix pour le lait qui est transformé en produits à faible valeur ajoutée destinés à l'exportation. Par une discrimination des prix selon le consommateur, le surplus des producteurs comme des transformateurs devrait alors être maximisé.

6.2.2 Encadrement étatique

Le changement de paradigme d'encadrement étatique par une place plus prépondérante de la filière a entraîné une augmentation des risques institutionnels pour les intervenants (trois intervenants). En particulier, deux intervenants mentionnaient qu'un éventuel retour en arrière ou un changement imprévu de la politique d'encadrement entraînerait des conséquences importantes sur leur modèle de développement. Le risque apparaît d'autant plus important pour ces deux intervenants qu'ils mentionnent que l'État n'a pas suivi les lignes directrices qu'il s'était lui-même donné lors du changement de politique. Au contraire, les deux autres intervenants rencontrés estiment que l'idée générale a été globalement suivie. Cette divergence de perception peut notamment s'expliquer par la volonté qu'avaient certains de mettre fin à toutes les mesures de soutien de la filière (un intervenant). De même, l'interventionnisme se reflète par l'obligation pour tous les membres de la filière de contribuer au fonds d'allègement du marché (un intervenant) ainsi que par l'obligation contractuelle. Ainsi, bien qu'ils divergent sur le suivi de la ligne directrice, ils conviennent que les actions ont été posées. La divergence se reflète plutôt dans la perception de l'intégration des mesures dans la lignée idéologique des institutions.

L'importance qu'a prise le débat sur un contingentement du droit privé et la Motion Aeby, deux mesures auxquelles les intervenants rencontrés étaient fortement opposés, a augmenté ce sentiment de vulnérabilité de la politique directrice du secteur laitier suisse (trois intervenants). Ces débats auront contribué à augmenter les tensions entre les collèges de l'IP (deux intervenants). L'adoption de PA 14-17 aura par contre permis de clarifier plusieurs questions, notamment au niveau de la restriction du rôle de l'État à l'édition de conditions cadres d'encadrement et au niveau de la clarification des rôles de chaque intervenant (un intervenant). L'État n'intervient plus que comme subsidiaire aux IP. C'est-à-dire que la responsabilité de coordonner la filière et de prendre des mesures de surveillance revient d'abord aux IP. Si celles-ci sont incapables de s'assurer du fonctionnement des mesures prises, l'État pourra rendre obligatoire ces-mêmes mesures. Il s'agit du premier rôle d'intervention de l'État. Le second n'a lieu que lorsque toutes les options ont été envisagées sans succès et consiste en une légifération par l'imposition d'un contrat-type.

Un changement important de PA 14-17 est la réforme de l'allocation des paiements directs. Ceux-ci ont été mis en place à titre de mesure compensatoire pour la baisse des prix prévue avec l'abolition des contingents (deux intervenants) et permettent de soutenir une production en région défavorisée (un intervenant). La réforme de PA 14-17 devrait diminuer les paiements directs versés en fonction du nombre d'animaux et les remplacer par des mesures liées aux superficies possédées. Ainsi, les producteurs doivent s'attendre à recevoir des paiements directs moins importants et surtout à voir diminuer leurs incitatifs à maintenir une agriculture productiviste (trois intervenants). Parmi les changements à noter et qui viendront diminuer les paiements directs reçus par les producteurs, il faut noter la modification des surfaces de référence pour la détermination des paiements directs, la mise en place d'un échelonnement des contributions à partir de 60 ha possédés, une augmentation de la charge minimale de bétail sur les surfaces herbagères ainsi que des critères plus sévères sur la part de fourrages grossiers dans l'alimentation des bovins. À l'inverse, les contributions pour les surfaces en pente ou en forte pente sont majorées (Kohli, 2013). Il reste que ce ne sont pas ces terres qui permettent de maximiser la production agricole.

Au niveau contractuel, un intervenant mentionnait que les règles entourant la contractualisation ne permettent pas un réel respect des contrats et que les producteurs perçoivent plutôt la signature d'un contrat de livraison comme un droit de livraison du lait (par opposition à une obligation de livraison) (deux intervenants). Pourtant, le respect des contrats et des obligations qui y sont rattachées sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la politique de contractualisation. L'absence de surveillance coercitive vient probablement affecter le respect des contrats. Ceci semble entraîner un certain flou entourant la composition des contrats individuels et collectifs malgré la présence d'un contrat-type (deux intervenants). Une certaine forme de flou contractuel peut être souhaitable pour offrir une flexibilité, mais il reste que les contrats incomplets pourront être sources de nombreux conflits et de coûts de transaction importants. À cet effet, il existe une volonté de ne pas poursuivre un partenaire commercial en cas de non-respect du contrat mais de s'en tenir à des sanctions commerciales (un intervenant), rejoignant les idées d'Eaton et Shepherd (2001) et de Goodhue et Simon (2007) comme quoi les partenaires augmenteront l'efficience de la transaction en composant leurs propres mécanismes de coercition.

6.2.3 Organisation de la filière

L'organisation de la filière a été passablement ardue pour les différents secteurs (un intervenant). Même une fois l'IP-Lait créée en bonne et due forme, ses prises de décisions semblent très lentes (deux intervenants) et des discussions ont cours pour fusionner l'IP-Lait avec TSM fiduciaire Sàrl qui est mandaté pour colliger les déclarations contractuelles (un intervenant). La tension préalablement soulevée concernant la création d'un pool laitier unique s'ajoute à une multiplication observée des OPU à l'est de la Suisse qui affecte négativement les relations entre les organisations de la filière (deux intervenants).

L'IP-Lait a malgré tout permis à la filière de se doter de certaines mesures d'intervention dont le fonds d'allègement du marché, le contrat-type et la segmentation. Le fonds d'allègement du marché est un fonds auquel tous les producteurs contribuent et qui vise à financer les surplus de beurre. Un intervenant mentionnait qu'un tel fonds obligatoire

désavantage les producteurs livrant du lait à des transformateurs produisant du beurre. Ceux-ci perçoivent déjà un prix du lait plus bas, puisqu'un tel transformateur aura une part plus importante de lait B ou C leur offrant ainsi un prix moins avantageux, et doivent contribuer, par ce fonds, à l'écoulement de leur propre production. De son côté, le contrat-type n'a été mis en place que pour appuyer le fonctionnement de la segmentation (un intervenant). En restreignant le rôle du contrat-type à cette simple application, la portée de celui-ci s'en voit réduite considérablement. Les producteurs ne perçoivent plus l'avantage que leur offrait la base contractuelle lors des négociations. Ils se rendent ainsi vulnérables à une domination des négociations par les acheteurs.

Certains membres de la filière ont aussi mis en place différentes initiatives à travers les contrats de livraison. Par exemple, un intervenant avançait qu'ils ont mis en place un service d'aide à la qualité du lait ainsi que des mesures d'accompagnement du développement de leurs entreprises partenaires. De tels services assurent une meilleure coordination au sein du partenariat et démontrent un intérêt de la part des transformateurs envers la réussite de leurs associés. Le transformateur y trouve aussi son compte alors qu'une augmentation de la qualité devrait lui amener un produit plus uniforme qui sera alors plus facile à traiter. D'éventuels ajustements technologiques peuvent aussi être réalisés plus facilement si des services de soutien sont mis en place par l'acheteur. Le développement adéquat de la production reste donc un enjeu important pour les transformateurs.

Les premières quantités contractuelles étaient fixées sur la base des anciens contingents mais les transformateurs ont offert aux producteurs membres des OPU de produire la quantité désirée alors que le prix d'achat leur était donné (un intervenant). Une incapacité de la part du producteur à répondre à son contrat nécessite alors pour le transformateur de se tourner vers une OP pour pallier le manque à gagner (un intervenant). Une réaction de certains producteurs aurait été de ne contractualiser qu'une partie du lait qu'ils produisent de façon à en garder en réserve pour des demandes des transformateurs (un intervenant). La vérification du suivi des contrats entre ce que les producteurs et les transformateurs annoncent de même qu'en suivant le marché laitier montre que depuis la

fin de la période de transition, le lait s'est transigé par contrat entre 97,05 % en 2010 et 99,01 % en 2012 des volumes (TSM Fiduciaire Sàrl, 2012). Il semblerait que la différence soit créée non pas en raison de lait échangé sans contrat mais plutôt par des erreurs de notifications de changements des contrats.

6.2.4 Segmentation

La segmentation représente le consensus minimal obtenu par l'IP-Lait lors des négociations sur l'organisation du marché (quatre intervenants). Elle obtient donc peu d'appui chez les transformateurs et diverses tentatives d'adaptations particulières ont été faites par les transformateurs. Un intervenant mentionnait par exemple qu'il refusait de suivre les indications données au niveau du prix du lait B parce qu'elles ne correspondaient pas à son marché. À l'inverse, deux intervenants mentionnaient qu'ils acceptaient sans broncher les augmentations du prix du lait A car l'augmentation pouvait se refléter directement dans les prix à la consommation. Les indicateurs de prix seraient inefficaces puisqu'ils se basent sur des informations passées et s'ils sont appliqués par les transformateurs, ceux-ci se trouvent systématiquement à être en retard sur les marchés internationaux (un intervenant). La segmentation permet par contre d'obtenir une véritable discrimination des prix en fonction de l'usage selon un intervenant. Le transformateur réussit donc à transmettre ses risques de prix au producteur, entraînant un partage des risques favorable pour le milieu de la transformation.

Ainsi, le prix moyen reçu pour leur lait dépendra du prix d'achat du lait pour chacune des catégories et du pourcentage attribué à chaque catégorie. Un transformateur achetant plus de lait dans les catégories B et C donnera donc un prix moyen au producteur plus bas qu'un transformateur n'achetant pas de lait de type B ou C (un intervenant)⁵⁰. À ceci s'ajoute des tarifs préférentiels pour certains regroupements de producteurs. Ceux-ci sont présentement offerts par un transformateur et un second est en réflexion à ce sujet.

⁵⁰ Il s'agit ici de l'explication simplifiée. En effet, le contrat n'étant pas signé entre le producteur et le transformateur mais plutôt par l'intermédiaire d'une OP ou d'une OPU dans la plupart des cas, les pourcentages de chacun des types de lait payés au producteur varieront en fonction de tous les acheteurs avec lesquels l'organisation contractualise. De plus, dans le cas d'une OP, celle-ci n'a pas besoin de posséder un contrat avec ses membres puisque la participation au sein de l'OP a valeur contractuelle (deux intervenants).

L'absence de contrôle réel du respect de la segmentation fait toutefois dire à trois des quatre intervenants rencontrés que les principaux transformateurs mélangent les quantités de lait A et de lait B en optimisant leur prix de cette façon. Ainsi, le manque de transparence (deux intervenants) et de coercition peut entraîner le contournement de la segmentation, une inutilité des contrats et donc une perte de confiance entre les partenaires.

Par ailleurs, l'approvisionnement en lait C doit être décidé dans les contrats et donc de façon annuelle. Comme cette classe de lait réfère à la transformation de produits obtenant une très faible valeur ajoutée, leur production n'est pas encouragée et représente une transformation des surplus laitiers. En imposant un choix annuel de produire ou non du lait C au lieu d'y aller avec un choix mensuel par exemple, il y a une augmentation du risque de détournement du lait vers des classes plus attrayantes pour le transformateur (un intervenant). Ceci est d'autant plus d'actualité qu'un intervenant mentionnait déjà gérer les quantités de façon mensuelle et qu'un autre est présentement en train d'évaluer la possibilité de faire de même. Une problématique émerge alors, soit que les variations de production saisonnières ne sont ainsi plus prises en compte et que les OP ont beaucoup de difficulté à gérer ces variations (un intervenant).

Considérant les critiques envers la segmentation, différents modèles de gestion des quantités de lait ont été mis en place. Par exemple, un intervenant utilise un modèle de segmentation différent de celui décidé par l'IP-Lait qui doit augmenter la transparence de la détermination des prix. Pour ce faire, il considère toutes les livraisons de lait comme étant d'un seul type qu'il va rémunérer en fonction des prix du gras et des protéines. Pour le prix du gras, il est composé de 85 à 90 % du prix intérieur tel que calculé par l'IP-Lait et de 10-15 % d'un prix moyen entre le prix de l'Union européenne et le prix mondial. Pour le prix des protéines, il est composé de 20 % du prix intérieur et de 80 % du prix du Global Dairy Trade. Pour déterminer la composition du lait reçu, c'est le transformateur qui s'occupe de vérifier les teneurs, épaulé par un comité de producteurs. De plus, un calibrage est effectué avec une usine située en France. L'intervenant responsable de cette segmentation mentionnait alors que les producteurs de montagnes étaient plus souvent qu'autrement pénalisés par de mauvaises compositions. À partir des données de composition moyenne du

lait selon les cantons, il est possible d'estimer que les producteurs alpins ou jurassiens produisent des laits possédant des taux de matière grasse et de protéines plus faibles que les cantons totalement ou partiellement situés sur le plateau suisse (TSM Fiduciaire Sàrl, 2014 et nos calculs).

D'autres idées lancées sont la fusion des laits A et B (un intervenant), une formalisation des ententes pré-dérégulation sans coordination horizontale avec transferts possibles entre les transformateurs (un intervenant), un système de bourse des surplus mensuels (deux intervenants) de même qu'un retour vers le système de retenue de 5 % du lait qui est déclassé en lait C mis en place par l'ASL (un intervenant). Il reste à rappeler toutefois que le rôle des contrats comme politique d'encadrement des marchés n'est pas de gérer les quantités et que l'action du législateur en ce sens semble avoir été réalisée en toute connaissance de cause. Il est donc normal de constater que toutes les solutions envisagées entraînent des variations de quantités et de prix. Une constante semble malgré tout se dégager soit la garantie de prise en charge du lait par les transformateurs. À cet effet, le recours aux contrats semble tout à fait logique puisque l'avantage premier des contrats est de garantir le débouché ou l'approvisionnement du produit.

6.3 Réponse aux attentes des intervenants de la transformation

À l'instar des intervenants de la production, les intervenants de la transformation ont été questionnés sur leur perception de la réponse à leurs attentes ainsi que sur leur niveau de satisfaction générale de la politique de contractualisation. Leur avis est complété à partir des informations mentionnées précédemment.

A. Présence/Absence de mesures de compensation

Les deux intervenants s'étant exprimés à cet effet convergent sur le fait que des mesures de compensation ont été mises en place. Ils considèrent en effet que les suppléments pour lait fromager et lait sans-ensilage sont des mesures compensatrices pour

le changement de politique. Pour l'un, il s'agit de quelque chose de positif. Pour l'autre, il s'en désole.

B. Démantèlement rapide sans période d'ajustement

De toute évidence, la période de transition (1999-2009) avec sortie anticipée possible moyennant certaines conditions ne représente pas un démantèlement rapide sans période d'ajustement. L'idée était de profiter des conditions de marché favorables en 2006-2007 pour faciliter la sortie (un intervenant). En raison de la période de transition, certains ont dû défrayer des coûts pour augmenter leur production (1999-2006) alors que d'autres ont attendus et ont pu augmenter librement leur production (2006 à aujourd'hui) (un intervenant). De plus, les mauvaises conditions de marché qui ont suivi 2007, notamment l'appréciation considérable du franc suisse, n'ont pas aidé la filière à effectuer les bons ajustements.

C. Implication de l'État en cas de dysfonctionnement

Cette attente serait répondues partiellement puisque l'État a conservé quelques mesures d'intervention, notamment par les paiements directs, mais que son stoïcisme lors de l'accumulation des surplus de beurre et de la chute conséquente des prix a démontré une volonté de non-intervention. Le premier élément soulevé par un intervenant serait répondu soit la présence d'un filet de sécurité pour les producteurs, les paiements directs, alors que le second, celui d'intervention en cas de surplus, serait laissé pendant.

D. Interprofessions fromagères doivent pouvoir gérer leurs quantités

Actuellement, les interprofessions fromagères sont en mesure d'imposer une forme de contingentement à la transformation. Ainsi, elles contrôlent les quantités de fromages qui sont produites et mises en marché. Les surplus éventuels de laits spécifiques à ces fromages se trouvent alors à être déversés dans la production de lait non-fromager.

E. Obligation contractuelle

L’obligation contractuelle serait répondue mais uniquement grâce aux changements législatifs de PA 14-17 qui reprend les rôles de chaque intervenant dans la contractualisation laitière en les intégrant à la Loi sur l’agriculture (deux intervenants). Les changements législatifs ne reprennent pourtant que des règles de contractualisation déjà obligatoires pour les enclâmer dans la Loi sur l’agriculture. De plus, le respect de ce qu’il y a à l’intérieur des contrats semble discutable. L’idée derrière cette attente étant de ne pas permettre l’opportunisme d’un partenaire qui se rabattrait sur un marché libre, à ce niveau l’attente est comblée.

F. Présence de mesures favorisant un contrepoids en faveur des producteurs

Cette attente n’est pas répondue puisque les producteurs sont toujours dans une logique de concurrence pour obtenir les contrats des transformateurs (un intervenant). La dynamique de priorité offerte aux OPU pour les quantités et donc la pression sur les OP pour diviser leurs volumes entre plusieurs acheteurs qui ne vont que compléter leur demande via les OP, combiné aux tarifs préférentiels obtenus par certaines OPU, vient entraîner, selon un intervenant, une dynamique de négociation contractuelle périlleuse pour les producteurs. Il faut ensuite ajouter que les transformateurs semblent en mesure d’imposer leurs conditions aux producteurs malgré la présence d’un contrat-type et d’une instance de concertation. Le règlement des conflits à l’interne par des sanctions économiques renforce la capacité des transformateurs à imposer leur ligne de pensée. Le fait que la propriété de deux des joueurs importants soit partagée par des producteurs soulève la question d’une éventuelle différenciation entre les actionnaires et les non-actionnaires, minant toute tentative possible de coordination horizontale de la production à grande échelle.

G. Pas de contingentement privé

De nombreuses tentatives de contingentement privé sous une forme ou une autre ont été tentées sans succès de sorte qu’il est possible d’avancer que cette attente est répondue (deux intervenants). Par contre, le risque institutionnel de retournement de situation pour

l'encadrement du système laitier suisse semble être très présent chez les intervenants de la transformation rencontrés.

H. Ouverture des marchés

L'attente d'ouverture des marchés s'est exprimée sous la forme que toutes les ouvertures du marché seraient profitables (un intervenant). Ainsi, il n'est pas possible de déduire que cette attente est répondue pleinement puisque les produits laitiers non-fromagers, le lait liquide et le marché des intrants à la production laitière sont toujours protégés. Il faut tout de même noter que le secteur fromager profite d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne, principale destination des fromages suisses et qu'il s'agit d'un des impacts de la politique, tout comme une augmentation du commerce international des produits laitiers. Cette attente doit donc être considérée comme partiellement atteinte.

I. Diminution des coûts de production

La diminution des coûts de production est atteinte grâce à l'abolition des contingents (un intervenant). En effet, l'argent autrefois investi dans l'achat ou la location de contingents est désormais disponible pour d'autres besoins. Un bémol doit tout de même être soulevé, l'instauration de droits de livraison au sein des regroupements de producteurs peut entraîner des coûts pour les producteurs si ceux-ci se transigent monétairement.

6.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation

Sur une échelle à cinq niveaux (de très insatisfait à très satisfait, incluant un point neutre), les représentants de la transformation rencontrés se sont prononcés sur leur appréciation de la politique de contractualisation telle qu'actuellement en vigueur. Les réponses des transformateurs convergent vers un niveau de satisfaction élevé. Ainsi, trois intervenants se sont positionnés comme étant satisfaits. Quant à lui, le quatrième intervenant s'est dit insatisfait de la politique actuelle parce qu'elle laisse encore à l'État

des possibilités d'intervention. Les quatre intervenants convergent donc vers les mêmes conclusions avec des niveaux d'appréciation différents.

Les attentes de la transformation semblent donc avoir été globalement répondues entraînant un niveau de satisfaction élevé. Le seul intervenant s'étant positionné comme étant insatisfait a vu la plupart de ses attentes être comblées ou partiellement comblées. Il souhaitait une déréglementation plus agressive de sorte que son insatisfaction s'oppose à l'insatisfaction des intervenants de la production. Pour lui, la présence de mesures de compensation est un échec alors que pour les autres intervenants, cette attente semble avoir été comblée. De même, il considère que le démantèlement rapide était nécessaire et que la période de transition a été trop longue. À l'inverse, presque toutes les autres attentes ont été répondues soit : la possibilité pour les IP fromagères de gérer les quantités produites, l'obligation contractuelle, le blocage des mesures de contingentement privé, la plus grande ouverture des marchés et la diminution des coûts de production. De plus, l'intervention de l'État en cas de dysfonctionnement de la filière a été partiellement atteinte alors que des mesures compensatoires ont été mises en place. Quant aux mesures favorisant un contrepoids en faveur des producteurs lors des négociations contractuelles, cette attente représente un échec de la nouvelle politique.

7. La nouvelle politique répond-elle aux objectifs des institutions

7.1 Bref rappel des objectifs

- a. Diminuer les charges des producteurs agricoles
- b. Favoriser la croissance des entreprises de production
- c. Abolir la rémunération au départ
- d. Diminuer le budget laitier
- e. S'inscrire dans la mouvance idéologique économique
- f. Création d'un regroupement privé de l'offre
- g. Augmenter l'action des marchés et favoriser les initiatives des acteurs
- h. Augmenter la flexibilité et la compétitivité de la filière
- i. Diminuer le nombre d'entreprises en production
- j. Spécialiser la production
- k. Optimiser les structures de transformation
- l. S'inscrire dans les conditions cadres présumées d'un accord multilatéral
- m. Transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découpés
- n. Stimuler le développement écologique de la production
- o. Stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne
- p. Devancer l'Union européenne dans le démantèlement des contingents

7.2 Impacts observés lors du changement de politique

Afin de bien cerner l'atteinte des objectifs fixés par les institutions suisses, il convient de cibler les impacts que celles-ci ont observés depuis le changement de politique. C'est en effet grâce à ces observations qui se veulent externes au secteur mais partie prenante du changement d'encadrement qu'il sera possible de constater l'efficacité ressentie de la politique. Ces observations seront complétées par différents indicateurs du marché ainsi que par des éléments de la théorie des contrats qui viendront enrichir l'analyse de la réussite de la politique. Les impacts du changement de politique peuvent être séparés en quatre catégories : l'évolution des marchés, la lenteur de l'organisation de la filière, l'encadrement étatique et les mesures de droit privé. Par la suite, chaque objectif sera repris

et commenté à partir de la situation observée par les intervenants institutionnels ainsi qu'à partir des autres commentaires émanant de l'analyse du secteur laitier suisse. Finalement, le niveau de satisfaction globale ressentie par ces-mêmes intervenants devrait permettre d'offrir une impression générale de l'atteinte des objectifs par la politique.

7.2.1 Évolution des marchés

Le changement de paradigme d'encadrement du secteur laitier suisse a influencé les marchés en libéralisant le droit de produire mais a aussi subi les contrecoups de l'évolution des marchés. Ce changement de politique a entraîné une augmentation de la production laitière globale et donc une diminution des prix offerts aux producteurs telle que présentée à la Figure 4. Ces modifications à la production représentaient la volonté du gouvernement en place (un intervenant⁵¹) mais la volatilité des prix observée depuis semble être une conséquence imprévue du changement de politique (deux intervenants). La diminution des prix et leur volatilité plus importante ont entraîné, à leur tour, une augmentation du risque pour les producteurs qui ont vu leur nombre diminuer de 38 % depuis 1999-2000 soit de 2,7 % par année en moyenne (un intervenant estimait leur diminution de 4 à 5 % au cours des dernières années). La diminution a été un peu plus importante chez les producteurs de plaines (-3,0 %/année) que les producteurs de montagnes (-2,6 %/année). En contrepartie, la production moyenne des entreprises a augmenté de 77 % pour la même période de référence⁵² (OFAG, 2013c et nos calculs).

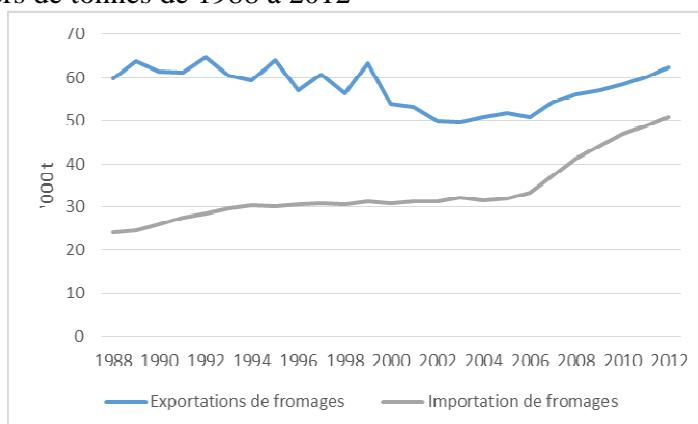
Le déversement des surplus de lait des IP fromagères sur le marché du lait non-fromager vient aussi accentuer la pression sur les prix par des quantités imprévues dans des segments à faible valeur ajoutée (un intervenant). Ces constats font donc dire à un des intervenants rencontrés que les producteurs restant peuvent être en meilleure posture puisqu'ils bénéficient d'un revenu agrégé plus important et que celui-ci est réparti entre moins de producteurs.

⁵¹ Pour ce chapitre, la référence à un intervenant l'est exclusivement à un intervenant institutionnel.

⁵² Pour les entreprises de plaines, la production moyenne des entreprises a augmenté de 91,7 % contre 67,6 % pour les entreprises de montagnes (OFAG, 2013c et nos calculs).

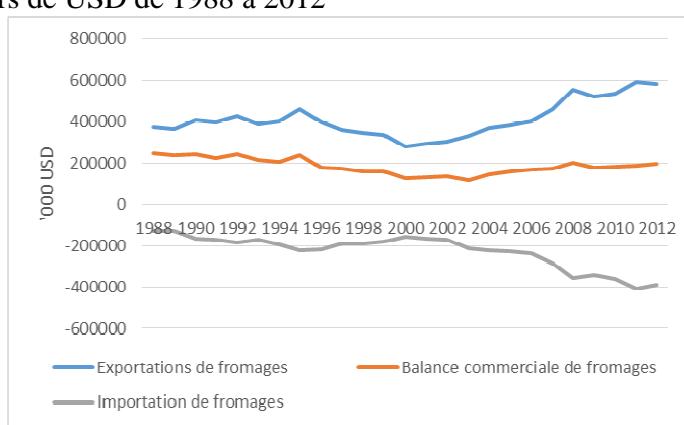
Par ailleurs, la crise économique internationale aurait créé une diminution de la consommation de fromages suisses à travers le monde selon un intervenant. La Figure 12 montre toutefois que la tendance à l'exportation des fromages suisses est positive depuis 2002. Même si, en quantité, les importations de fromages ont un taux de croissance supérieur aux exportations suisses depuis 2006, la Figure 13 montre que la balance commerciale reste avec une légère croissance positive depuis le creux de 2003, signe que les exportateurs suisses réussissent à obtenir de meilleurs prix pour leurs fromages que les importateurs suisses peuvent en tirer des fromages importés.

Figure 12. Évolution du commerce international de fromages entre la Suisse et le monde en milliers de tonnes de 1988 à 2012



Source : Banque mondiale, 2014

Figure 13. Évolution du commerce international de fromages entre la Suisse et le monde en milliers de USD de 1988 à 2012



Source : Banque mondiale, 2014

La crise économique aura quand même eu des impacts pour la production suisse notamment par l'augmentation de la part relative des produits à faible valeur ajoutée dans les exportations de produits laitiers suisses. Les quantités supplémentaires pour la transformation étaient déjà allouées et les contrats ont dû se réaliser malgré tout. Cette réalité pourrait expliquer la critique que formule un intervenant à savoir que les marchés d'exportation annoncés pour justifier la sortie anticipée des contingents pendant la période de transition n'étaient pas des marchés durables.

7.2.2 Lenteur d'organisation de la filière

L'organisation de la filière visée par les institutions était une interprofession unique pour le lait non-fromager de façon à ce qu'elle puisse remplacer la Confédération dans la gestion du marché laitier (un intervenant). Les premières discussions à cet effet ont eu lieu en 2002 (un intervenant) et ce n'est qu'en 2009 qu'elle verra réellement le jour, signe de l'incapacité de la filière à se prendre en main (un intervenant) malgré une période de transition d'encadrement très longue (quatre intervenants). Il semblerait qu'il y ait eu une volonté de certains acteurs de la filière d'empêcher la création d'une IP fonctionnelle et c'est l'Union suisse des paysans, sous recommandation d'une commission parlementaire, qui a mis en place l'IP-Lait (un intervenant). La lenteur de la création de l'IP-Lait et de son processus décisionnel serait aussi liée au manque de volonté de plusieurs organisations de la filière, des messages ambigus envoyés par les différentes fédérations de producteurs (un intervenant), notamment la sortie et la réintégration des PSL, et à la présence de nombreux conflits d'intérêts au sein des instances décisionnelles de l'IP-Lait (un intervenant).

Sur ce point, la représentativité inadéquate des divergences idéologiques des producteurs n'aurait pas facilité le processus. En particulier, la multiplication des organisations de représentation des producteurs exacerberait leur manque d'unité (deux intervenants). Le fractionnement des organisations de représentation des producteurs en OP et OPU entraîne des relations contractuelles différentes alors que les OPU profitent d'un accès prioritaire et que les OP agissent à titre de solution de rechange pour les transformateurs (un intervenant). Ainsi, les producteurs n'auraient pas su anticiper et

développer adéquatement les relations contractuelles avec les acheteurs (un intervenant). C'est toute cette dynamique qui vient créer un déséquilibre des forces de négociation à l'avantage des transformateurs (cinq intervenants). La présence d'une nostalgie de la gestion de l'offre au sein de la filière (deux intervenants) et le manque d'adaptabilité de la production (trois intervenants) diminuerait considérablement l'intérêt et la capacité de la filière à s'organiser efficacement.

Différents ajustements à l'IP-Lait ou aux relations au sein de la filière ont tout de même été réalisés (un intervenant). Par exemple, de nouveaux intermédiaires achetant du lait aux producteurs et le revendant à des transformateurs sont apparus au sein de la filière (un intervenant). Des cahiers de charges très sévères ont aussi été développés au sein de plusieurs organisations (un intervenant) et des alternatives complémentaires à la production laitière ont été développées afin d'améliorer la situation financière des producteurs (un intervenant). La section suivante se consacre aux mesures mises en place par l'IP-Lait.

7.2.3 Mesures de droit privé

Les mesures de droit privé mises en place au sein de la filière l'ont été par l'IP-Lait. La première mesure fut la création d'un fonds obligatoire pour financer les surplus de matière grasse (fonds d'allègement des marchés) en mai 2011 (deux intervenants). En raison d'une absence de consensus de la filière (trois intervenants) et d'une dénonciation à l'OMC (deux intervenants), la mesure n'a toutefois pas été reconduite après avril 2013 (un intervenant). Un intervenant mentionnait qu'il n'était pas souhaitable de reconduire ce fonds puisqu'il offrait un incitatif à une mauvaise valorisation du lait. Un tel soutien aux surplus structurels diminuait aussi l'intérêt pour les transformateurs à mobiliser l'IP-Lait autour d'une solution plus efficace puisqu'ils profitaient d'une aide à la production pour leurs surplus (un intervenant). Pour diminuer les contributions obligatoires des producteurs, certains membres de l'IP-Lait ont tenté, sans succès, de mettre en place une surtaxe pour les quantités produites en surplus des référents historiques de 2006 (deux intervenants). À tout le moins, selon un intervenant, le fonds aura rempli la raison de son acceptation par l'État,

l'augmentation de la confiance en l'IP-Lait par la filière en montrant qu'elle était en mesure de prendre des décisions effectives.

Pour accompagner le fonds d'allègement des marchés, l'IP-Lait a tenté de mettre en place différents modèles de gestion des quantités. L'idée avancée par les producteurs mais qui n'a pas su rallier tous les appuis nécessaires était un modèle d'agence de vente⁵³ unique du lait (deux intervenants). Devant le refus des tribunaux d'entériner une telle mise en marché, la filière s'est rabattue sur un système de bourse du lait en surplus qui ne fut que peu effectif (un intervenant). En arrière-plan, la volonté de limiter les quantités produites aux quantités de référence de 2006 entraînera de nombreuses propositions de contingentement économique (motion Aeby en tête) (deux intervenants). Ces démarches souffriront toutefois de l'amélioration de la situation des marchés et donc de celle des producteurs laitiers (un intervenant). L'amélioration de la situation des marchés à laquelle un intervenant fait référence est l'augmentation des prix dès juin 2011 et la diminution de la volatilité des prix.

C'est plutôt la segmentation qui résultera des démarches de l'IP-Lait. Malgré sa reconduction jusqu'en 2015, les critiques des intervenants institutionnels ne sont pas tendres à son égard : inefficace car ne représente pas les gammes de produits des acheteurs (un intervenant), n'offre aucune transparence (deux intervenants), refus de collaboration des transformateurs (un intervenant) et ne survivra pas à une crise laitière (un intervenant). Sa pertinence est même remise en question par un intervenant. Au contraire, un second intervenant constate une nette amélioration depuis sa mise en place, avançant même qu'elle est essentielle pour répondre au marché actuel.

Les critiques sur l'efficacité de la segmentation accompagnent plusieurs constats sur le fonctionnement de l'IP-Lait et sur le suivi discutable de ses décisions (un intervenant). D'abord, l'IP-Lait a mis en place un contrat-type pour encadrer la segmentation. Or, un

⁵³ L'agence de vente fait référence à un canal unique par lequel l'ensemble du lait transiterait. Il délie alors les relations entre les acheteurs et les vendeurs.

intervenant mentionnait qu'il n'y avait aucun suivi du respect du contrat-type par les différents acheteurs et regroupements de producteurs. Le contrat-type devait permettre d'assurer un vocabulaire commun et des clauses minimales semblables entre les différents contrats en plus d'assurer un respect de la segmentation. Le fait qu'il ne soit pas surveillé pourrait augmenter les coûts de négociation des contrats ou encore le coût d'opportunité pour un des contractants de faire face à un contrat « à prendre ou à laisser »⁵⁴.

Les contrats en eux-mêmes ne seraient généralement pas respectés et les interventions de l'IP-Lait à cet effet sont fortement limitées par le désir de non-intervention de certains acteurs (un intervenant). Ainsi, le contenu des contrats varierait de façon importante selon la situation des marchés (un intervenant) alors qu'ils étaient autrefois basés sur les quantités contingentées (un intervenant). Certains acheteurs auraient même fait signer des contrats sur une période très courte pour obtenir du lait supplémentaire sans avoir à subir les variations saisonnières de production (un intervenant). Les avantages attendus des contrats dont l'assurance de débouché ou d'approvisionnement, la protection de l'image de la compagnie, des investissements en recherche et développement et surtout l'augmentation de la stabilité du revenu ne seraient alors plus assurés.

De nombreux inconvénients affecteraient aussi les partenaires. Parmi ces inconvénients, il est possible de cibler les coûts de négociation, les coûts de rédaction, les risques de non-renouvellement du partenariat et la perte de lien avec les autres partenaires commerciaux. Un risque de prise d'otage peut alors se produire pour le partenaire ayant le moins d'options pour son approvisionnement ou ses débouchés. Dans le cas d'une structure oligopsonistique comme la filière laitière suisse, le maillon le plus à risque serait la production qui risque de devoir se soumettre aux conditions des acheteurs afin de maintenir la vente de ses produits.

⁵⁴ Le coût d'opportunité des contrats « à prendre ou à laisser » est la différence entre ce qu'une négociation en bonne et due forme aurait permis d'obtenir comme conditions contractuelles et ce que les producteurs se voient imposer.

Le non-respect des décisions de la filière illustre bien le fait que les acteurs de la filière bataillent pour instaurer des règles de fonctionnement qu'ils vont contourner dès que l'occasion se présente (un intervenant). Ils refusent donc de mettre en place des mécanismes de surveillance des contrats (deux intervenants), s'étant limités à nommer l'IP-Lait comme ombudsman de la contractualisation (un intervenant). Depuis son instauration, l'ombudsman n'aurait reçu qu'une seule plainte (un intervenant).

7.2.4 Encadrement étatique

Lors du changement de politique, la question au cœur de la nouvelle politique était de savoir si le rôle de l'État devait se limiter à des mesures ponctuelles ou à un encadrement global (un intervenant). Une multitude d'idées ont été soulevées pour encadrer la filière laitière dont une augmentation graduelle des contingents jusqu'à les rendre inefficaces ou encore la sortie anticipée pour la production biologique puis la production de montagnes et finalement la production conventionnelle (un intervenant). Comme mentionné précédemment, c'est la sortie anticipée des contingents par un regroupement de l'offre sous OP, OPU ou IP⁵⁵ qui a été retenue mais, selon un intervenant, pour des raisons de jeux de coulisses plutôt que pour des raisons de logique économique. Le but était toutefois de permettre aux producteurs de faire un contrepoids à la structure oligopsonistique (un intervenant). Ces nombreuses alternatives ont amené leur lot d'insécurité institutionnelle (trois intervenants).

Le choix de ce mécanisme de sortie anticipée des contingents laissait une marge de manœuvre à l'OFAG qui devait accorder ou refuser la demande d'exemption des contingents. Cette marge de manœuvre a entraîné des accusations sur la responsabilité de l'État face aux augmentations de quantités produites et de leurs conséquences sur les prix (un intervenant). Une éventuelle responsabilité de l'État justifiait alors les demandes perpétuelles de réintervention de l'État (deux intervenants) y compris par les parlementaires (un intervenant). Le rôle idéal de l'État, en particulier dans un contexte de diminution de

⁵⁵ À noter qu'aucune demande d'exemption par l'intermédiaire d'une IP n'a été formulée (un intervenant).

son intervention, ne permettait pas l'atteinte d'un consensus (un intervenant). Malgré tout, la ligne directrice fut globalement suivie selon quatre intervenants.

Toujours selon les intervenants, il n'en serait pas de même pour les règles de contractualisation. Par exemple, en 2009, ce n'était que 30 à 40 % des producteurs qui auraient eu un contrat de mise en marché (deux intervenants). Il faut toutefois pondérer cette affirmation alors que la majorité des producteurs sont membres d'OP et possèdent donc des droits de livraison équivalents à un contrat (un intervenant). Comme mentionné précédemment, les quantités annoncées dans les contrats représentent entre 97 % et 99 % des quantités réellement livrées (TSM, 2012).

Au niveau de la segmentation, celle-ci ne serait pas transmise jusqu'au producteur faisant douter de son application. Devant l'incapacité de l'IP-Lait à gérer efficacement l'encadrement contractuel, c'est l'OFAG qui s'est vu attribuer la responsabilité du respect des contrats (un intervenant), contrairement à l'idée de base (un intervenant). Des demandes de soutien juridique plus importantes ont été faites (un intervenant) mais ont été refusées par les parlementaires (un intervenant). C'est plutôt la réforme des articles de loi touchant la contractualisation du secteur laitier dans PA 14-17 qui vient mettre en place la réelle contractualisation obligatoire (trois intervenants), ce à quoi répond un intervenant en qualifiant ces articles d'inutiles puisque les bases juridiques contractuelles existaient déjà. PA 14-17 vient aussi obliger la déclaration de la segmentation jusqu'au producteur.

En réalité, les changements opérés dans l'Ordonnance sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs par PA 14-17 restent minimes alors que l'article 3.1 de la section B de l'annexe I est abrogé pour que son contenu soit intégré dans l'article 3.2 de la même section. L'ordonnance fixe donc toujours la durée minimale des contrats (1 an), l'obligation d'inscrire au contrat la quantité et le prix du lait, l'obligation de la segmentation ainsi que les critères de segmentation du lait, l'obligation d'écriture du contrat et les types d'entreprises qui doivent se soumettre à la contractualisation (producteurs, utilisateurs et commerçants de lait). Le seul retrait lié la

contractualisation semble donc être la référence à l'article 36b de la Loi fédérale sur l'agriculture de 1998 qui définissait que le lait ne pouvait se transiger que par contrats d'une durée minimale d'un an qui comprenait au moins des modalités quant aux quantités et aux prix. Cette référence a été retirée puisque la refonte de la Loi fédérale sur l'agriculture entraînée par PA 14-17 vient abroger cet article et tous les autres traitant de la contractualisation pour les remplacer par l'article 37 qui indique qu'il est de la responsabilité des IP d'élaborer des contrats-types et que ceux-ci ne doivent pas affecter la concurrence. Il y est aussi indiqué quatre clauses minimales : durée d'au moins un an, quantités, prix et les modalités de paiement. Devant ce changement qui apparaît plus esthétique que pratique, il est étonnant de voir certains intervenants considérer qu'il s'agit de la pierre d'assise de la contractualisation.

Une autre mesure contenue dans la refonte de la Loi fédérale sur l'agriculture est la constatation des pouvoirs des IP à mettre en place et à faire respecter des contrats-types (un intervenant). De plus, advenant le cas où elle ne serait pas en mesure de faire respecter ces mesures, l'extension des décisions de l'IP-Lait pourrait être promulguée (deux intervenants) mais uniquement pour des mesures conjoncturelles (un intervenant), excluant les mesures d'intervention en cas de prix faibles (un intervenant). Ces extensions ne pourront ainsi être renouvelées éternellement et la simple menace d'intervention devrait être aussi efficace que l'intervention réelle de l'OFAG à cet effet (un intervenant).

Les changements législatifs devraient donc entraîner une nouvelle vision de la collaboration entre la filière et l'OFAG. Des séances de monitorage de la filière par l'OFAG ont été mises en place (un intervenant). Par cette plate-forme d'échange entre les partenaires, les problématiques de la filière pourront être étudiées. Il s'agit d'une nouvelle façon d'aborder les extensions des décisions des IP (un intervenant). Ceci s'ajoute au retrait du gouvernement dans la gestion des litiges (un intervenant).

Un autre changement important est la réforme des paiements directs pour la production laitière qui offrent une meilleure liquidité aux producteurs, favorisant

l'investissement (un intervenant). L'idée derrière cette réforme semble être que les paiements directs ne doivent être instaurés que sur des externalités afin d'éviter les défaillances de marchés (un intervenant). Une proposition d'abolition des compensations pour le lait fromager et le lait sans ensilage aurait ainsi été proposée mais les parlementaires s'y sont opposés pour des raisons de stratégies politiques (un intervenant)⁵⁶. De nouveaux paiements directs ont donc vu le jour entraînant une diminution des incitatifs à la production qui devraient, logiquement, faire diminuer les surplus de lait (un intervenant). Ces nouveaux paiements directs pourraient venir s'ajouter aux arguments des transformateurs qui considèrent que les prix qu'ils offrent aux producteurs ne doivent pas recouvrir tous leurs coûts de production puisqu'ils reçoivent un soutien de l'État (un intervenant).

Un intervenant identifiait les gagnants du changement de politique comme étant les producteurs de l'Est de la Suisse (germanophone), ceux ayant orienté leurs activités vers les marchés ainsi que les fromagers produisant des fromages AOC. À l'inverse, les principaux perdants seraient les producteurs de la Suisse romande. Il semble à tout le moins qu'il ait omis les transformateurs laitiers qui profitent d'une stabilité de l'approvisionnement et d'une liquidité leur permettant de réaliser de nombreux investissements. Depuis le changement de politique, les principaux transformateurs laitiers ont en effet annoncé des investissements majeurs dans leurs usines (Nobs, 2010; Riedener, 2010; Schwarzenbach et coll., 2013).

7.3 Atteinte des objectifs institutionnels

Les représentants des institutions ont été questionnés sur leur perception de l'atteinte des objectifs de la politique. À partir des informations susmentionnées, chaque

⁵⁶ La stratégie politique derrière la conservation des compensations pour le lait fromager et le lait sans ensilage réfère au fait que ces mesures sont relativement bien vues par la population et que leur maintien peut permettre un maintien du capital de sympathie envers les parlementaires. Notamment, dans un moment de crise laitière, il peut s'agir d'une façon de démontrer un soutien et une écoute du secteur laitier (un intervenant).

objectif est repris de façon à appuyer leur vision de l'évolution de la filière. Par la suite, leur niveau de satisfaction générale de la politique de contractualisation est présenté.

A. Diminuer les charges des producteurs agricoles

L'abolition des contingents et donc des coûts d'achat ou de location du droit de produire des producteurs agricoles est venue diminuer les charges des producteurs agricoles. Cet objectif peut donc être considéré comme atteint. L'augmentation importante de la production par entreprise peut aussi laisser croire à une présence d'économies d'échelle.

B. Favoriser la croissance des entreprises de production

En regardant l'évolution de la production par entreprise, il apparaît clairement que les producteurs ont pu profiter de conditions favorables à leur croissance. Le fonctionnement de la contractualisation permet à toute entreprise voulant augmenter sa production de se joindre à une organisation qui lui offrira cette possibilité. En effet, les transformateurs offriraient des contrats pour la quantité désirée par les producteurs de façon à ce que ces derniers produisent la quantité qu'ils souhaitent réellement mettre en marché.

C. Abolir la rémunération au départ

Cet objectif est atteint puisque les producteurs ne vendent plus leurs contingents lorsqu'ils quittent la production. La présence de droits de livraison au sein des OP et des OPU pourrait, à terme, entraîner des échanges qui créeront une rémunération au départ des producteurs. Cette rémunération se voudrait toutefois d'ordre privé.

D. Diminuer le budget laitier

Le budget laitier tel qu'il apparaît dans les budgets de la Confédération a été diminué de façon importante. Un transfert des fonds s'est tout de même opéré alors que les mesures de soutien direct lié ont été partiellement transférées vers des paiements déliés. Le

Tableau 4 illustre l'évolution des fonds affectés au budget laitier par la Confédération depuis 1995-1996.

E. S'inscrire dans la mouvance idéologique économique libérale

La mouvance idéologique suisse sous-entendue par cet objectif est une tendance à une diminution du rôle de l'État dans l'économie. À cet effet, force est de constater que le passage d'un régime de régulation à celui de coordination par la filière représente un pas important vers une diminution du rôle de l'État.

Tableau 4: Budget laitier de la Confédération Suisse de 1995 à 2010

Années budgétaires	Millions CHF
1995-1996	1188
1996-1997	1074
1997-1998	1048
1998-1999	1047
2000	709
2001	659
2002	594
2003	553
2004	497
2005	468
2006	437
2007	361
2008	345
2009	302
2010p	274

Source : Willimann, 2010

F. Création d'un regroupement privé de l'offre

La création d'un regroupement privé de l'offre peut être vue comme un échec si elle dépendait de la création d'un regroupement unique. Par contre, le fonctionnement actuel de la contractualisation permet aux producteurs de se regrouper pour mettre en marché leur lait de sorte que de nombreux regroupements de l'offre ont été créés. À partir de la réaction ex-post des institutions et notamment le refus des autorités juridiques de cautionner la création

d'un pool laitier unique, il semble que la création de nombreux regroupements privés de l'offre réponde amplement aux objectifs des institutions.

G. Augmenter l'action des marchés et favoriser les initiatives des acteurs

Le retrait de l'État dans la fixation des prix et dans la direction du lait a, de facto, augmenté l'action des marchés sur la filière laitière. L'État ne s'implique plus que dans la reconnaissance des actions entreprises par l'IP-Lait et donc par l'extension des décisions concernant les fonds et la segmentation. Les initiatives des acteurs possèdent alors un soutien leur permettant d'être viables et les prix deviennent réellement fixés par la filière. Pour certains transformateurs, ils se basent sur les prix indicatifs calculés par l'IP-Lait et l'OFAG. Pour d'autres, ils fonctionnent avec leur propre méthode de détermination des prix.

H. Augmenter la flexibilité et la compétitivité de la filière

Les intervenants ont exprimé le fait que les producteurs ne semblaient pas être en mesure de faire varier leurs quantités produites facilement. En effet, les problèmes de surplus sont récurrents depuis l'abolition des contingents malgré une situation d'équilibre pour 2013. Du côté de la transformation, la possibilité d'importation d'ingrédients laitiers en vue d'une réexportation vient offrir une flexibilité certaine. Au niveau de la compétitivité de la filière, elle semble s'être améliorée puisque de nombreux producteurs sont toujours en production malgré le fait que les prix à la production aient sensiblement diminué. De plus, les investissements importants réalisés dans les usines de transformation ainsi que l'émergence de nouveaux produits illustrent une flexibilité et une compétitivité de la filière.

I. Diminuer le nombre d'entreprises en production

Le nombre de producteurs laitiers a diminué de 38 % depuis 1999 de sorte que cet objectif est atteint.

J. Spécialiser la production

Une plus grande spécialisation de la production semble se dégager puisque la production laitière des entreprises a, en moyenne, fortement augmenté. Il faut toutefois ajouter que le prix de marché ne représente qu'une fraction des revenus perçus par les producteurs laitiers. Notamment, le développement de nombreux paiements directs peut favoriser une diversification des productions de façon à toucher un revenu minimal stable par l'État. D'ailleurs, le fait que le prix du lait ne couvre que 80% de ses coûts de production illustre le besoin d'activités économiques complémentaires ou de paiements directs pour justifier le maintien de la production laitière (PSL, 2012a).

K. Optimiser les structures de transformation

Les intervenants rencontrés ne se sont pas prononcés sur l'optimisation des structures de transformation. La présence d'importation d'ingrédients laitiers en vue d'une réexportation laisse tout de même croire qu'il est possible pour les transformateurs d'optimiser les structures déjà existantes.

L. S'inscrire dans les conditions cadres présumées d'un accord multilatéral

Étant donné que les négociations entourant un accord multilatéral stagnent, il n'est pas possible de juger si le changement de politique s'inscrit dans ces conditions cadres. Toutefois, il est raisonnable de croire que l'abolition d'une mesure de contingentement s'inscrit dans ces conditions. En effet, le contingentement de la production laitière suisse s'inscrivait dans la boîte orange de l'Accord sur l'agriculture issu de la ronde de négociation de l'Uruguay de l'OMC alors que l'encadrement contractuel ne s'inscrit plus dans les mesures de soutien étatique, au contraire des paiements directs (boîte verte) et des suppléments pour le lait fromager et le lait sans ensilage (boîte orange) (OMC, 1994).

M. Transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découpés

Comme mentionné préalablement, les seules mesures de soutien à la production toujours en place sont les suppléments pour le lait fromager et pour le lait sans ensilage.

Les autres mesures de soutien ont été transformées en paiements directs découplés, particulièrement à travers la réforme des paiements directs de PA 14-17.

N. Stimuler le développement écologique de la production

Les paiements directs versés sont assujettis à des clauses d'écoconditionnalité. De plus, plusieurs d'entre eux sont directement liés à un acte écologique posé par l'agriculteur. Les mesures de soutien de l'État semblent donc axer la production vers une production écologique, ce qu'illustrent les nombreuses critiques face à des incitatifs non-productifs entraînés par la réforme des paiements directs de PA 14-17.

O. Stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne

L'accord de libre-échange fromager avec l'Union européenne est venu stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne. De plus, il a permis d'augmenter les échanges de produits laitiers entre eux (un intervenant). L'ouverture des marchés et l'intégration du principe du cassis de Dijon⁵⁷ dans la Loi fédérale sur les Entraves techniques au commerce aura permis de diminuer les entraves au commerce (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2010).

P. Devancer l'Union européenne dans le démantèlement des contingents

L'Union européenne possède toujours des contingents qui augmenteront jusqu'en 2015, année où ceux-ci seront complètement abolis. La Suisse aura alors profité de six ans sans contingents avant que l'Union européenne procède à son propre démantèlement.

7.4 Niveau de satisfaction de la politique de contractualisation

Les représentants des institutions ont été questionnés sur leur appréciation de la politique de contractualisation. À cet effet, ils se sont exprimés sur une échelle à cinq niveaux (de très insatisfait à très satisfait, incluant un point neutre). Alors qu'un intervenant

⁵⁷ Le principe du cassis de Dijon est une reconnaissance mutuelle des règlementations des pays européens malgré l'absence d'une réglementation européenne.

a préféré s'abstenir sur la question, les quatre autres se sont dits satisfaits ou très satisfaits des résultats du changement de politique.

Leur niveau de satisfaction s'inscrit en ligne directe avec l'atteinte, à des niveaux divers, de 15 des 16 objectifs du changement de politique. Le seul objectif qui ne semble pas s'être pleinement réalisé est la spécialisation de la production mais l'augmentation de la production moyenne des entreprises laisse présager que l'objectif de diminution des coûts de production derrière le souhait d'une plus grande spécialisation sera éventuellement atteint par la présence d'économies d'échelle. Ainsi, sur la base des impressions des intervenants institutionnels, le changement de politique peut être qualifié de réussite.

Conclusion

L'évolution de la politique laitière suisse depuis les années 1950 a eu un impact considérable sur la production et la transformation laitière. Dès 1977, la mise en place des contingents individuels de production associés au foncier a restreint le désir de croissance des producteurs agricoles qui profitait alors d'une garantie d'achat et d'une garantie de prix par l'État. Cette méthode d'encadrement de la production a tenu pendant plus de 20 ans sans subir de changements importants. C'est PA-2002, en 1999, qui a constitué la première étape du passage d'une régulation publique du secteur à une régulation privée avec l'instauration de la possibilité d'échange des contingents.

La seconde étape importante de la réforme de la politique d'encadrement de la production laitière en Suisse a culminé en 2009 avec l'abolition complète des contingents de production après trois années de période transitoire. Le milieu de la production s'est donc trouvé à évoluer au sein d'un nouveau paradigme d'encadrement : la contractualisation. Le niveau de la production a alors augmenté considérablement dans un marché national saturé. Il y a ainsi eu une augmentation de la transformation de lait en beurre qui n'a pu être écoulé sur le marché national et une hausse des surplus financés par les producteurs. Les marchés d'exportation devaient être le débouché idéal pour l'augmentation de la production mais leur contraction à la suite de la crise économique de 2008 a obligé les transformateurs à écouler du beurre plutôt que des produits à forte valeur ajoutée comme les fromages AOC.

Ces nouveaux débouchés moins profitables que prévus de même que l'augmentation de la production à la suite de sa libéralisation ont entraîné les prix dans une spirale descendante. En réaction, la filière s'est organisée sous la gouverne de l'Union suisse des paysans et a créé l'IP-Lait. Grâce à cette structure d'encadrement privé, la filière s'est entendue sur divers fonds pour financer les surplus et les exportations ainsi que sur un contrat-type. Le rôle de ce contrat-type, selon la filière, était de permettre la mise en place de la segmentation des types de lait en fonction de leur débouché. Par le fait même, la filière a oblitéré les avantages que sont censés offrir les contrats-types soient notamment

une diminution des coûts de négociation, la création d'un vocabulaire commun et une meilleure équité entre les contractants. De son côté, la segmentation devait permettre aux transformateurs de payer un prix différent selon le produit qu'ils mettent en marché ainsi que selon le marché visé. Cependant, comme cette étude le démontre, sans surveillance, son impact s'en trouve remis en question et les transformateurs peuvent donc faire preuve d'opportunisme en définissant des pourcentages de chaque classe de lait non pas en fonction du débouché de leurs produits mais plutôt en fonction de la diminution de leurs coûts d'achat. En modulant le prix des classes de lait selon les pourcentages de leur approvisionnement en chacune des classes, les transformateurs peuvent offrir des conditions de prix plus difficilement comparables aux producteurs laitiers et ainsi exercer une pression à la baisse sur ces mêmes prix.

Cette évolution de l'encadrement du secteur laitier suisse représente les principaux changements qui ont été opérés dans la politique laitière suisse lors du passage d'une régulation publique du secteur à une régulation contractuelle privée. Ces changements s'inscrivaient dans un long processus de consultation des acteurs du secteur mais aussi d'intervenants externes. Les acteurs de la filière ont donc mis de l'avant leur point de vue sur la nouvelle politique en lui attribuant des attentes. De même, le choix de la nouvelle politique s'est ancré autour d'objectifs de la part des institutions d'encadrement de la filière. Le Tableau 5 résume en un coup d'œil les attentes et les objectifs exprimés lors de la série de consultation d'intervenants et de la revue des interventions des regroupements intéressés par le changement de politique ainsi que leur atteinte. Ont donc été rencontrés, dix intervenants du milieu de la production (en sept rencontres), quatre intervenants du milieu de la transformation ainsi que six intervenants des milieux institutionnels (en cinq rencontres).

Tableau 5: Attentes et objectifs des intervenants de la production, de la transformation et des institutions face au changement de politique d'encadrement du secteur laitier suisse

Attentes/Objectifs	Réponses aux attentes/objectifs	
	Intervenants de la production	Intervenants de la transformation
Mise en place d'un pool laitier	Pas répondu	
Limiter le nombre d'organisations mettant en marché du lait	Pas répondu	
Organisation de la filière par la création d'une IP unique	Partiellement répondu	
Stabilité de l'environnement de production et de mise en marché	Pas répondu	
Information sur l'effet attendu des surplus de production	Pas répondu	
Contrats de long terme	Pas répondu	
Rapports de négociation équilibrés	Pas répondu	
Coordination des contrats par la filière	Répondue	
La contractualisation est une étape intermédiaire d'un projet de réforme	Répondue	
Intervenants institutionnels		
Diminuer les charges des producteurs agricoles	Répondue	
Favoriser la croissance des entreprises de production	Répondue	
Abolir la rémunération au départ	Répondue	
Diminuer le budget laitier	Répondue	
S'inscrire dans la mouvance idéologique économique	Répondue	
Création d'un regroupement privé de l'offre	Répondue	
Augmenter l'action des marchés et favoriser les initiatives des acteurs	Répondue	
Augmenter la flexibilité et la compétitivité de la filière	Répondue	
Diminuer le nombre d'entreprises en production	Répondue	
Spécialiser la production	Pas répondu	
Optimiser les structures de transformation	Répondue	
S'inscrire dans les conditions cadres présumées d'un accord multilatéral	Répondue	
Transférer le soutien étatique au secteur laitier vers des paiements découpés	Répondue	
Stimuler le développement écologique de la production	Répondue	
Stabiliser les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne	Répondue	
Devancer l'Union européenne dans le démantèlement des contingents	Répondue	

À partir des résultats de ces entrevues, la satisfaction face à la nouvelle politique a été évaluée en fonction de la réponse aux attentes des intervenants et aux objectifs des institutions. De nombreuses critiques du fonctionnement du modèle d'encadrement du marché ont été émises par les intervenants rencontrés dont l'absence de surveillance du fonctionnement des structures mises en place, une incapacité à gérer la situation internationale fluctuante et la présence de négociations contractuelles nettement à l'avantage des transformateurs. Comme le présente le Tableau 5, les attentes des producteurs n'ont, pour la majorité, pas été répondues alors que celles des transformateurs et les objectifs des institutions ont été globalement atteints. Tous semblent toutefois converger vers les mêmes forces et faiblesses du modèle. C'est plutôt dans l'appréciation des impacts du modèle par rapport à leurs attentes que les points de vue divergents. Il en résulte que le secteur de la transformation et les institutions se réjouissent des succès du nouveau modèle d'encadrement alors que le secteur de la production poursuit sa critique d'un modèle qu'il considère réducteur et biaisé.

Cette étude de cas du changement de paradigme d'encadrement d'un secteur agricole illustre donc qu'un recours à une contractualisation obligatoire n'est pas gage de succès et que les lois, ordonnances, édits ou tout autre texte juridique influençant la teneur des contrats doivent être rédigés avec minutie. Par exemple, le recours au contrat-type ne semble pas valorisé à sa pleine mesure et, par une formalisation de ses annexes au lieu de s'en remettre uniquement au minimum nécessaire, une meilleure répartition des pouvoirs de négociation aurait pu être réalisée. De même, l'utilisation d'une segmentation des produits laitiers finaux dans un système de contrats de premier et de deuxième acheteur sans instance de vérification du suivi des contrats ne peut offrir les résultats attendus. Finalement, la dualité des OP et des OPU offre le beau jeu aux transformateurs qui, d'une part, garantissent leur approvisionnement auprès de leurs plus proches collaborateurs en leur offrant des conditions plus favorables (OPU) et, d'autre part, profitent de la présence des OP pour compléter leurs besoins en faisant pression sur les OPU au cas où elles refuseraient les conditions qu'ils ont décidées. À ce niveau, force est de constater que la mise en marché collective du lait n'est pas à son optimum et qu'au lieu de profiter aux producteurs, elle permet un détournement de situation à l'avantage des transformateurs. La

multiplicité des organisations et la participation financière de certains au sein des transformateurs risquent de complexifier les éventuelles tentatives de coordination horizontale.

Le cas suisse porte ainsi à la réflexion sur les mesures prises pour l'encadrement contractuel par les États. Il ne suffit pas, en effet, de remettre tous les pouvoirs à une filière en espérant qu'elle s'organise par elle-même. Un soutien semble nécessaire notamment au niveau du suivi des contrats et de leur respect. En cas contraire, les règles imposées n'auront aucun impact puisque chaque intervenant pourra agir à sa guise en faisant fi des conventions.

Il aurait malgré tout été fort intéressant de pouvoir consulter les contrats et les comparer à la réalité vécue par les producteurs. Pour des raisons de confidentialité des contrats privés et d'éloignement géographique de la Suisse, il n'a pas été possible de s'assurer des contenus contractuels. En revanche, le type d'analyse retenu permet de s'intéresser à l'écoute qu'ont eu les différents groupes de pression par les institutions en analysant la portée de leurs revendications sur les choix de politique. Les conclusions de l'étude se basent donc de façon importante sur la perception que les intervenants ont du fonctionnement de la politique contractuelle. En considérant l'échantillon des intervenants rencontrés, la présence d'un biais syndical ou patronal est aussi à prévoir.

Des recherches complémentaires pourraient analyser les pratiques contractuelles en Suisse en les comparant à d'autres secteurs où la contractualisation est bien implantée. De cette façon, il serait possible de cibler avec une meilleure précision les modalités problématiques de la structure d'encadrement suisse. Par ailleurs, il aurait été intéressant de comparer la réussite contractuelle auprès des producteurs laitiers fromagers et non-fromagers. Comme les producteurs fromagers mettent en marché un produit spécifique entraînant une forte valeur ajoutée, leur point de vue sur les bénéfices de la contractualisation pourrait être plus positif que les producteurs de lait non-fromager. Ils se sont entre autres dotés d'IP spécifiques ainsi que d'une forme de contingentement où les

surplus de lait se dirigent dans la filière laitière traditionnelle, tout en utilisant la contractualisation comme mode de coordination du marché. Leur expérience pourrait alors présenter des structures permettant de fournir une meilleure équité à travers la filière.

Bibliographie

- AAC. 2013. Programmes et services. [En ligne]. <http://www.agr.gc.ca/fra/programmes-et-services/?id=1362675650980> (page consultée le 28 août 2013).
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse. 2010. Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce. Adoptée le 6 octobre 1995.
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse. 2013. Loi fédérale sur l'agriculture. Adoptée le 29 avril 1998.
- ATS/Newsnet. 2014. Crémo prend le contrôle de Vallait. [En ligne]. <http://www.lematin.ch/economie/entreprises/Cremo-prend-le-controle-de-Vallait/story/10311616> (page consultée le 7 avril 2014).
- AWP/ATS. 2012. CH/Marché du lait : l'IP Lait supprime la taxe sur les kilos produits en trop. [En ligne]. http://www.romandie.com/news/archives/CHMarche_du_lait_l_ip_lait_supprime_la_taxe_sur_les_kilos_produits_en_trop78040520121901.asp? (page consultée le 28 août 2013).
- Banque mondiale. 2014. World Integrated Trade Solution. [En ligne]. <http://wits.worldbank.org/Default.aspx> (page consultée le 14 avril 2014).
- Birthal, Pratap S., P.K. Joshi et Ashok Gulati. 2005. Vertical Coordination in High-Value Food Commodities : Implications for Smallholders. International Food Policy Research Institute, Markets, Trade and Institutions Division, Discussion Paper No. 85. 62 pages.
- Bogetoft, Peter et Henrik Ballebye Olesen. 2002. Ten rules of thumb in contract design : lessons from Danish agriculture. European Review of Agricultural Economics 29 (2) : 185-204.
- Bonnen, James T. et David B. Schweikhardt. 1998. The Future of U.S. Agricultural Policy : Reflections on the Disappearance of the « Farm Problem ». Review of Agricultural Economics 20 (1) : 2-36.
- Brousseau, E. et J-M Glachant. 2002. The Economics of Contrats. Cambridge University Press, 584 pages.
- Butterwick, Michael. 1975. Intégration verticale et contrats en agriculture – IV. Aperçu synoptique. Commission des communautés européennes, Bruxelles, Belgique.
- Chappuis, Jean-Marc, Dominique Barjolle et Christophe Eggenschwiller. 2008. L'agriculture dans son nouveau rôle. Collection le savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, Suisse. 144 pages.

Chavaz, Jacques. 2010. The Swiss milk market. Présentation devant le Panel of the High Level Experts Group on Milk, 12 janvier 2010.

Chavaz, Jacques. 2013. Abolition of Swiss Milk Quotas. Présentation, 27 octobre 2013.

Chen, Huey-Tsyh. 2005. Practical Program Evaluation. Sage Publications, Thousand Oaks, Californie. 292 pages.

Confédération helvétique. 1977. Message concernant l'arrete sur l'économie laitiere 1977, ainsi que la modification de l'arrêté sur le statut du lait, de la Loi sur l'agriculture et de la Loi sur la vente de bestiaux. Feuilles fédérales 1 (5) : 77-252.

Confédération helvétique. 1985. Message concernant la modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1977. Feuilles fédérales 2 (34) : 1005-1011.

Confédération helvétique. 1986. Message concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1987. Feuilles fédérales 2 (30) : 994-1123.

Confédération helvétique. 1987. Message relatif à la prorogation d'une durée limitée de l'arrêté sur l'économie laitière 1977. Feuilles fédérales 1 (05) : 469-472.

Confédération helvétique. 1988. Message relatif à la majoration de la taxe perçue sur le lait de consommation et des suppléments de prix prélevés sur le lait condensé importé. Feuilles fédérales 1 (11) : 1193-1208.

Confédération helvétique. 1993. Message concernant la modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 et de l'arrêté sur le statut du lait. Feuilles fédérales 2 (24) : 588-637.

Confédération helvétique. 1996. Message concernant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques, ainsi que le prélèvement temporaire d'une taxe supplémentaire sur le lait commercialisé. Feuilles fédérales 4 (44) : 1289-1314.

Confédération helvétique. 2002a. Message complémentaire du message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole et Message concernant la modification de la loi sur l'agriculture par voie urgente. Feuilles fédérales 1 (46) : 6735-6748.

Confédération helvétique. 2002b. Message concernant l'évolution future de la politique agricole. Feuilles fédérales 1 (29) : 4395-4655.

Confédération helvétique. 2006. Message concernant l'évolution future de la politique agricole. Feuilles fédérales 1 (29) : 6027-6288.

Confédération helvétique. 2012. Message concernant l'évolution future de la politique agricole des années 2014 à 2017. Feuilles fédérales : 1857-2114.

Confédération suisse. 2013. Statistique suisse - Agriculture. [En ligne]. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/07/03.html> (page consultée le 21 avril 2013).

Conseil fédéral suisse. 2004. Ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier. Adoptée le 10 novembre 2004.

Conseil fédéral suisse. 2008. Ordonnance concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait. 916.350.2, Conseil fédéral suisse, Zurich.

Conseil fédéral suisse. 2013. Ordonnance sur l'extension des mesures d'entraide des interprofessions et des organisations de producteurs. 919.117.72, Conseil fédéral suisse, Zurich.

Cook, Michael L. 1995. The Future of U.S. Agricultural Cooperatives: A Neo-Institutional Approach. *American Journal of Agricultural Economic*, 77 (1995): 1153-1159.

Cook, Michael L. et C. Iliopoulos. 1999. Beginning to Inform the Theory of the Cooperative Firm : Emergence of the New Generation Cooperative. *Finnish Journal of Business Economic*, 4 (1999): 525-535.

da Silva, Carlos Arthur B. 2005. The growing role of contract farming in agri-food systems development : drivers, theory and practice. FAO, Rome, Italie. 38 pages.

da Silva, Carlos Arthur B. 2013. The pros and cons of contract farming. F@rmletter 19 (septembre 2013) : 4-7.

Debailleul, Guy. 1990. Régulation agricole et déstructuration du milieu rural: le rôle des politiques agricoles. Dans : Vachon, Bernard. 1990. Le Québec Rural dans tous ses états. Boréal. Pages 127 à 147.

Del Cont, Catherine. 2012. Filières agroalimentaires et contrat : l'expérience française de contractualisation des relations commerciales agricoles. *Rivista di diritto alimentare* 4 (octobre-décembre) : 1-28.

Département fédéral de l'économie. 2005. Rapport sur le lait – Rapport concernant l'organisation du marché laitier et les mesures d'appoint prévues après la suppression du contingentement laitier. Berne, Suisse. 34 pages.

Dey, Dennis. 2002. Management Considerations in Agricultural Contracting. *Agriculture Business Strategies*, Janvier 2002. 9 pages.

Eaton, Charles et Andrew W. Shepherd. 2001. Contract farming – Partnerships for growth. FAO, Agricultural services bulletin No. 145. 182 pages.

Estrella Faria, José Angelo. 2013. Farmers' integration in the value chain: Fair terms need Fair contracts. F@rmletter 19 (septembre 2013) : 2-3.

European Milk Board. 2011. Le lait et le contre-exemple Suisse. Hamm, Allemagne.
3 pages.

FAO. 2003. Examen des politiques relatives aux produits alimentaires de base. FAO, Rome, Italie.

FAO. 2005. Policies for basic food commodities 2003-2004. FAO, Rome, Italie.

FAO. 2014. FAOSTAT. [En ligne]. <http://faostat.fao.org/> (page consultée le 15 avril 2014).

FAO. [s.d.]a. Le lait et les produits laitiers: Pourquoi les réformes sont-elles si difficiles?.
Dossiers de politique commerciale de la FAO concernant des questions liées aux négociations sur l'agriculture de l'OMC, numéro 11, FAO, Rome, Italie.

FAO. [s.d.]b. L'industrie laitière – Mesure de l'impact des réformes, Documents techniques de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture, numéro 11, FAO, Rome, Italie.

Ferjani, Ali. 2008. Agricultural policy (AP2011) Reform and the WTO: Potential Impacts on Swiss Agriculture. Présenté dans le cadre du 107^e séminaire de l'EAAE, le 1^{er} février 2008.

Flury, C., G. Mack, P. Rieder et S. Pfefferli. 2005. Modelling the liberalisation of the milk market in switzerland. Présenté dans le cadre du XIe International Congress of the European Association of Agricultural Economics, du 24 au 27 août 2005.

Fromarte. [s.d.]. Priorités 2012-2014. Fromarte, Berne. 14 pages.

FSFL. 2013. Rapport d'activité 2012. Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie, Bulle. 28 pages.

Furubo, Jan-Eirc, Ray C. Rist et Rolf Sandhal. 2002. International Atlas of Evaluation. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey. 479 pages.

Gairing, Miriam, Stefan Mann et Matthieu Stigler. 2010. La fin des contingents laitiers – Evolutions sur le marché du lait suisse. Département fédéral de l'économie, Rapport ART 732, Zurich. 8 pages.

Gerber, Daniel. 2012. Décisions de l'assemblée des délégués et du comité du 4 mai 2012. Courrier électronique envoyé aux membres de l'IP-Lait le 10 mai 2012.

Glover, David. 1994. Contract Farming and Commercialization of Agriculture in Developing Countries. Dans Von Braun, J. et E. Kennedy. 1994. Agricultural Commercialization, Economic, Development and Nutrition. Johns Hopkins. Pages 166-175.

Goddard, Ellen, Peter Boxall et Mal Lerohl. 2002. Cooperatives and the Commodity Political Agenda : A Political Economy Approach. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50 (2002): 511-526.

Goodhue, Rachael E. et Leo K. Simon. 2007. University of California, Davis. 5 pages.

Goodhue, Rachael E., Sandeep Mohapatra et Gordon C. Rausser. 2010. Interactions Between Incentive Instruments : Contracts and Quality in Processing Tomatoes. *American Journal of Agricultural Economics* 92 (5) : 1283-1293.

Hagenbuch, Stefan. 2012. Grandes différences entre Emmi, Cremo et Hochdorf. PSL, Berne, Suisse. 5 pages.

Harl, Neil E. 2000. The Age of Contract Agriculture : Consequences of Concentration in Input Supply. *Journal of Agribusiness* 18 (1 Édition spéciale Mars 2000) : 115-127.

Hueth, Brent, Ethan Ligon, Steve Wolf et Steve Wu. 1999. Incentive Instruments in Fruit and Vegetable Contracts : Input Control, Monitoring, Measuring, and Price Risk. *Applied Economic Perspectives Policy* 21 (2) : 374-389.

Iannarelli, Antonio. 2012. Contractual Framework and Inter-firm Co-operation in the Agricultural Sector. *Uniform Law Review*: 247-262.

IP-Lait. 2012a. Contrat-type pour l'achat de lait au premier et au deuxième échelons. Interprofession du lait, Berne. 7 pages.

IP-Lait. 2012b. Règlement relatif à la segmentation du marché du lait Interprofession du lait, Berne. 9 pages.

IP-Lait. 2013a. L'Interprofession suisse de la filière lait. [En ligne]. <http://www.ip-lait.ch/site/fr/> (page consultée le 4 avril 2013).

IP-Lait. 2013b. Prix indicatifs. [En ligne]. <http://www.ip-lait.ch/site/fr/prix-indicatifs.html> (page consultée le 15 novembre 2013).

IP-Lait. 2013c. Rapport d'activités 2012. Interprofession du lait, Berne. 32 pages.

Kohli, Dominique. 2013. Paquet définitif des ordonnances d'application de la PA 14-17 et nouveau système des paiements directs : survol. Présentation, le 8 novembre 2013.

Kroll, Jean-Christophe. 2011. Sortie des quotas laitiers : Quelle alternative pour l'Europe?. Présentation du 4 avril 2011, Académie d'agriculture de France.

Kroll, Jean-Christophe, Aurélie Trouvé et Martin Déruaz. 2010. Sortie des quotas, Tome 2 : Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde. Centre d'Économie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux, Dijon, France.

- Kunkel, Phillip L., Jeffrey A. Peterson et Jessica A. Mitchell. 2009a. Agricultural Marketing Contracts. Farm legal series, Juin 2009.
- Kunkel, Phillip L., Jeffrey A. Peterson et Jessica A. Mitchell. 2009b. Agricultural Production Contracts. Farm legal series, Juin 2009.
- Legg, Wilfrid et Dimitris Diakosavvas. 2010. Écoconditionnalité dans le secteur agricole. OCDE, Paris, France. 45 pages.
- Lelyon B., V. Chatellier et K. Daniel. 2012. Fin des quotas laitiers, contractualisation et stratégies productives : enseignements d'une modélisation bioéconomique. INRA. Production animale 25(1) : 67-76.
- Lépicier, Denis, Jean-Baptiste Chémery, Dikran Zakeossian, Ghislaine Urbano, Robin Freycenon, Lionel Rodriguez et Sophie Romaine. 2011. Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les Chambres d'Agriculture. Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. 43 pages.
- Locher, Werner et Nicolas Bezençon. 2011. Bulletin spécial suisse. [En ligne]. [http://www.europeanmilkboard.org/fr/special-content/actualites/news-details/article/special-newsletter-switzerland.html?tx_ttnews\[backPid\]=53&cHash=b8716b9570f3dc208f549a020c6ec868](http://www.europeanmilkboard.org/fr/special-content/actualites/news-details/article/special-newsletter-switzerland.html?tx_ttnews[backPid]=53&cHash=b8716b9570f3dc208f549a020c6ec868) (page consultée le 15 juin 2012).
- MacDonald, James, Janet Perry, Mary Ahearn, David Bunker, William Chambers, Carolyn Dimitri, Nigel Key, Kenneth Nelson et Leland Southard. 2004. Contracts, Markets, and Prices: Organizing the Production and Use of Agricultural Commodities. United States Department of Agriculture, Agricultural Economic Report No. 837. 81 pages.
- Mann, Stefan et Miriam Gairing. 2011. Post Milk Quota Experiences in Switzerland. EuroChoices 10 (2): 16-21.
- Mazé, Armelle. 2005. Contract law and the range of self-enforcing contracts in agriculture: private institutions and multilateral-reputation mechanisms. Second French and German Talks in Law and Economics 2005: 1-31.
- Mazé, Armelle. 2007. Contractualisation et coûts de transaction dans l'agriculture. Le cas du secteur de la viande bovine. Économie et société 9 (2007) : 1443-1462.
- Mazé, Armelle et Claude Ménard. 2010. Private Ordering, Collective Action, and the Self-Enforcing Range of Contracts. European Journal of Law and Economics 29 (1): 131-153.
- Mesly, Nicolas. 2009. L'avenir des quotas. Le Coopérateur agricole (février): 20-27.
- Milgrom, Paul et John Roberts. 1987. Bargaining and Influence Costs and the Organization of Economic Activity. University of California, Berkeley, Working paper No. 8731. 60 pages.

Minot, Nicholas William. 1986. Contract farming and its effect on small farmers in less developed countries. Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Working paper No. 31. 100 pages.

Nobs, Paul-Albert. 2010. Conférence de presse – Association de l'industrie laitière suisse, Berne – le 1^{er} décembre 2010. Présentation, le 1^{er} décembre 2010.

OCDE. 2014. OECD.StatExtracts. [En ligne]. http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=MEI_PRICES, (page consultée le 14 avril 2014).

OFAG. 2005. Politique agricole 2011 – Évolution future de la politique agricole. OFAG, Berne, Suisse. 368 pages.

OFAG. 2006. Commentaires et instructions relatifs à l'ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier. OFAG, Berne, Suisse. 42 pages.

OFAG. 2008. Instructions et commentaires du 1^{er} juillet 2005 (état au 31 janvier 2008) relatifs à l'ordonnance sur l'exemption du contingentement laitier (OECL). OFAG, Berne, Suisse. 45 pages.

OFAG. 2009. Bulletin du marché du lait – Prix du lait au producteur : progression de 7,61 centimes en 2008. OFAG, Berne, Suisse. 16 pages.

OFAG. 2013a. Bulletin du marché du lait – Volatilité du prix du lait à la production : nouveau pic en 2013. OFAG, Berne, Suisse. 16 pages.

OFAG. 2013b. Commentaires et instructions relatifs à l'Ordonnance sur le cadastre de la production agricole et la délimitation des zones. OFAG, Berne, Suisse. 4 pages.

OFAG. 2013c. Évaluation des données sur la production de lait – Année laitière 2012/2013. OFAG, Berne, Suisse. 19 pages.

OFAG. 2014. Bulletin du marché du lait – Prix du lait à la production : hausse de 4,5 centimes en 2013. OFAG, Berne, Suisse. 16 pages.

Office fédéral de la statistique. 2013. STAT-TAB : la banque de données statistiques interactives. Exploitations agricoles selon l'année, le canton et la zone – Surface agricole utile (SAU) et animaux au niveau de classification 3. [En ligne]. http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Database/French_07%20-%20Agriculture%20et%20sylviculture/07.2%20-%20Agriculture/07.2%20-%20Agriculture.asp?lang=2&prod=07&secprod=2&openChild=true, (page consultée le 29 janvier 2013).

OMC. 1994. Accord sur l'agriculture. Organisation mondiale du commerce, Genève, Suisse.

Pangolin, Audrey. 2004. Impacts des CTE à la Réunion au niveau des exploitations. CIRAD, INRA et CEMAGREF, la Réunion. 106 pages.

Pelloux, Christine. 2010. Une contractualisation à la carte dans un cadre public minimal. Veille économique Agriculture 19 (avril 2010) : 6-7.

Peterson, H. Christopher, Allen Wysocki et Stephen B. Harsh. 2001. Strategic choice along the vertical coordination continuum. International Food and Agribusiness Management Review 4 (2001): 149-166.

Pfimlin, André. 2009. Évolution des systèmes laitiers et des politiques laitières en Europe et en Amérique du Nord. Institut de l'élevage.

Posavac, Emil J. et Raymond G. Carey. 2007. Program Evaluation – Methods and Case Studies. Septième édition, Pearson Education Inc, Upper Saddle River, New Jersey. 336 pages.

PSL. 2006. Rapport annuel 2005. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 73 pages.

PSL. 2008. Rapport annuel 2007. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 33 pages.

PSL. 2009. Rapport annuel 2008. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 33 pages.

PSL. 2010. Rapport annuel 2009. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 33 pages.

PSL. 2011a. Contrat de vente du lait de fromagerie. [En ligne] <http://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/services-aux-producteurs/portail-professionnel/vente-du-lait/directives-ressources/-dl-/fileadmin/filemount/vente-du-lait-contrat-de-vente-du-lait-de-fromage-formulaire-psl-etat-25-1-2012-fr.doc> (page consultée le 30 août 2013).

PSL. 2011b. La FPSL se retire de l'IP Lait – La baisse du prix indicatif est injustifiée et unacceptable. Communiqué de presse le 27 septembre 2011, Berne. 2 pages.

PSL. 2011c. Les revenus baissent – les mesures se font urgentes. Communiqué de presse le 5 septembre 2011, Berne. 1 page.

PSL. 2011d. Rapport annuel 2010. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 332 pages.

PSL. 2012a. Rapport annuel 2011. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 33 pages.

PSL. 2012b. Règlement relatif aux réclamations et aux recours dans le domaine du contrôle du lait. [En ligne]. <http://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/services-aux-producteurs/portail-professionnel/vente-du-lait/directives-ressources/-dl-/fileadmin/filemount/vente-du-lait-reclamations-et-aux-recours-dans-le-domaine-du-controle-du-lait-regl>

[ement-commission-controle-du-lait-11-09-2012-fr_01.pdf](#) (page consultée le 9 octobre 2013).

PSL. 2013a. Exigences vente du lait. [En ligne]. <http://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/services-aux-producteurs/portail-professionnel/vente-du-lait/exigences.html> (page consultée le 28 août 2013).

PSL. 2013b. Rapport annuel 2012. Fédération des Producteurs Suisses de Lait, Berne. 36 pages.

PSL, VMI et Fromarte. 2011. Convention sur les modalités des contrats d'achat de lait. [s.l.], 21 pages.

Putnam, Linda L. et Tricia S. Jones. 1982. The role of communication in bargaining. *Human Communication Research* 8 (3): 262-280.

Riedener, Urs. 2010. Entretiens avec les médias VMI. Présentation, le 1^{er} décembre 2010.

Royer, Annie. 2009. Analyse économique néo-institutionnelle de la mise en marché collective. Application au secteur laitier du Québec. Thèse de doctorat présentée à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. 349 pages.

Royer, Annie. 2013. Risques contractuels et encadrement des pratiques : Quels outils pour quelle efficacité. Chaire de leadership en enseignement de la mise en marché collective des produits agricoles. Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation, Université Laval. 107 pages.

Schaper, Christian, Birthe Lassen et Ludwig Theuvsen. 2009. Risk Management in Milk Production : A Study in Five European Countries. Présenté dans le cadre du 113^e Séminaire EAAE du 3 au 6 septembre 2009, Chania, Grèce, 16 pages.

Schwartz, Alan. 2000. Contract Theory and Theories of Contract Regulation. Faculty Scholarship Series 313.

Schwartz, Alan et Robert E. Scott. 2003. Contract Theory and the Limits of Contract Law. Faculty Scholarship Series 308.

Schwarzenbach, Roger, Thomas Blätter, Bruno Durgiai et Therese Haller. 2013. Ouverture du marché « Ligne blanche ». Rapport à l'intention des Producteurs Suisses de Lait PSL, Zollikofen. 97 pages.

SEVAL. 2013. SEVAL – en bref. [En ligne]. <http://www.seval.ch/fr/index.cfm> (page consultée le 28 août 2013).

TSM Fiduciaire Sàrl. 2012. Aperçu des données relatives aux contrats d'achat de lait 2009-2012. TSM Fiduciaire Sàrl, Berne, Suisse.

TSM Fiduciaire Sàrl. 2013. Comparaison pluriannuelle à partir de l'année 2002. TSM Fiduciaire Sàrl, Berne, Suisse.

TSM Fiduciaire Sàrl. 2014. Statistiques mensuelles du marché du lait : décembre 2013. TSM Fiduciaire Sàrl, Berne, Suisse.

UNIDROIT. 2013. Preparation of a Legal Guide on Contract Farming – A preliminary outline of issues. UNIDROIT, Rome, Italie.

Uniterre, Alliance Sud et EMB. 2010. Les producteurs doivent avoir la responsabilité et la possibilité de réguler eux-mêmes les quantités de lait à produire. Communiqué de presse, Lausanne. 1 page.

VMI. 2007a. Gestion des quantités à partir du 1^{er} mai 2009. Association de l'Industrie Laitière Suisse, [s.l.]. 6 pages.

VMI. 2007b. L'industrie laitière suisse rejette la cartellisation de l'offre de lait. Communiqué de presse le 27 août 2007, Berne. 3 pages.

VMI. 2010. Le secteur laitier Suisse face à de grands défis. Communiqué de presse le 1^{er} décembre 2010, Berne. 2 pages.

Weiss, Carol H. 1972. Evaluation Research. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey. 160 pages.

Williamson, Olivier E. 1991. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly* 36 (2): 269-296.

Wilson, John. 1986. The Political Economy of Contract Farming. *Review of Radical Political Economics* 18 (4): 47-70.

Wu, Steven Y. 2006. Contract theory and agricultural policy analysis : a discussion and survey of recent developments. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 50 : 490-509.

Annexe A: Contrat-type pour l'achat de lait au premier et au deuxième échelons

Contrat-type pour l'achat de lait au premier et au deuxième échelons⁵⁸

entre

**XXX
ADRESSE, NPA, LIEU**

ci-après « le vendeur »

et

**YYY
ADRESSE, NPA, LIEU**

ci-après « l'acheteur »

⁵⁸ IP-Lait. 2012a. Contrat-type pour l'achat de lait au premier et au deuxième échelons. Interprofession du lait, Berne. 7 pages.

1. Objet

Le présent contrat d'achat de lait règle les conditions cadres pour la livraison de lait entre l'acheteur et le vendeur, sur la base des systèmes définis par l'Interprofession du lait.

2. Bases

Les documents suivants constituent les bases du présent contrat et en font partie intégrante:

- Accord sur la quantité livrée et sa segmentation (annexe 1);
- Accord sur le prix dans les divers segments (annexe 2);
- Convention sur l'aménagement des contrats d'achat de lait conclue le 1^{er} janvier 2011 entre l'Association de l'industrie laitière suisse (VMI), Fromarte et la Fédération des Producteurs Suisses de Lait PSL (annexe 3);
- Éventuels accords des entreprises ou des organisations concernant le contenu du contrat selon l'annexe 4;
- Règlement relatif à la segmentation du marché du lait (annexe 5).

3. Obligations du vendeur

Le vendeur s'engage à livrer un lait répondant à la qualité convenue, en quantité et aux intervalles fixés.

Le lait livré est réparti dans les segments définis au chiffre 5 du présent contrat. Les quantités des divers segments sont fixées dans l'annexe 1. La livraison de lait dans le segment C est facultative.

Les autres obligations du vendeur, telles le lieu d'exécution, le transfert des risques, la responsabilité, les dates et intervalles de livraison, etc. sont réglées dans une annexe spécifique à l'entreprise et à l'organisation.

4. Obligations de l'acheteur

L'acheteur s'engage à prendre en charge la totalité du lait acheté dans le cadre du présent contrat et de verser le prix convenu pour autant que le lait remplisse les exigences définies et soit livré à la date fixée.

La formation générale des prix est basée sur les dispositions au chiffre 5 du présent contrat (segmentation) ainsi que, concernant le paiement en fonction de la qualité, sur la

« *Convention sur l'aménagement des contrats d'achat de lait* » conclue le 1^{er} janvier 2011 entre l'Association de l'industrie laitière suisse (VMI), Fromarte et la Fédération des Producteurs Suisses de Lait PSL.

Les autres obligations de l'acheteur concernant la réception et le contrôle du lait, les délais de paiement, etc. sont réglées dans une annexe spécifique à l'entreprise et à l'organisation.

5. Segmentation de la quantité de lait

a) Répartition de la quantité de lait vendue dans les segments A, B et C

Le lait acheté est réparti dans les trois segments suivants selon son utilisation:

Segment A – Produits laitiers à haute valeur ajoutée (protégés ou soutenus)

Segment B - Produits laitiers générant une valeur ajoutée limitée ou soumis à une forte concurrence (non protégés et non soutenus)

Segment C – Produits de régulation ou de dégagement non soutenus

Un tableau synoptique de la répartition des produits dans les trois segments est disponible sur le site Internet de L'IP Lait (www.ip-lait.ch).

b) Prix indicatifs

L'IP Lait publie régulièrement des prix indicatifs pour les trois segments.

Il s'agit de prix franco rampe de livraison du transformateur (sans TVA) pour un lait remplissant les exigences figurant au chiffre 5 sans suppléments/déductions.

c) Prix d'achat

Les prix indicatifs constituent une valeur de référence pour la fixation des prix entre les parties contractantes. Le prix d'achat concret, à savoir le prix payé effectivement dans les divers segments, est basé sur l'accord sur les prix à l'annexe 2.

6. Transparence sur l'utilisation des quantités de lait dans les divers segments

a) Transparence entre les parties contractantes

Les parties garantissent mutuellement une transparence totale sur la segmentation des quantités de lait. Cela signifie que:

- l'acheteur garantit au vendeur une transparence totale sur la transformation du lait livré par ce dernier dans les divers segments selon le chiffre 5, lettre a du présent contrat;
- l'acheteur garantit à ses divers fournisseurs une transparence horizontale sur l'utilisation de la quantité totale de lait qu'ils livrent dans les divers segments;
- le vendeur garantit à l'acheteur la transparence sur les sous-traitants et sur la segmentation de ses livraisons totales aux divers acheteurs (transparence horizontale).

b) Transparence nationale

Les deux parties contractantes s'engagent à annoncer indépendamment l'une de l'autre les quantités de lait contractées dans les divers segments chaque trimestre et rétroactivement à la gérance de l'IP Lait. Les annonces des quantités sont effectuées spontanément et au plus tard le 20 du premier mois du trimestre.

Cette obligation intervient au sens d'une véritable stipulation pour autrui (art. 112, al. 2 CO) et peut être exigée de manière autonome par l'IP Lait.

c) Confidentialité

Les données fournies selon le chiffre 6 sont traitées confidentiellement. Une transmission des données n'est autorisée que moyennant l'accord de la partie adverse.

d) Service de médiation

Si les acteurs du marché constatent des irrégularités concernant les données sur les quantités, ils peuvent demander à un des services de médiation désignés par l'IP Lait de procéder à une médiation. Les informations transmises à ces derniers sont traitées confidentiellement.

7. Entrée en vigueur et durée du contrat

Le présent contrat entre en vigueur avec sa signature par les parties contractantes. Il est valable pour une durée fixe d'au moins une année.

Si le présent contrat remplace un contrat existant sans interruption, la durée du contrat précédent peut être prise en compte dans la durée minimale du présent contrat.

Dans les accords spécifiques (annexe 4), il peut être stipulé que le présent contrat soit transformé en contrat à durée indéterminée avec possibilité de résiliation à l'expiration de la durée minimale ou qu'il soit prolongé automatiquement pour une nouvelle période contractuelle fixe.

8. Dispositions générales

Le présent contrat reflète tous les accords concernant son objet.

Le présent contrat peut uniquement être modifié par écrit, y compris cette disposition.

Le présent contrat est établi et signé en deux exemplaires. Toute modification doit être apportée par écrit.

9. Droit applicable et for juridique

Le présent contrat est uniquement soumis au **droit suisse**.

Pour les litiges découlant du présent contrat, le **for juridique se trouve au siège de l'acheteur**.

Pour le vendeur

.....
Lieu, date

.....
Signature

Pour l'acheteur

.....
Lieu, date

.....
Signature

Annexes:

Annexe 1: Accord sur la quantité livrée et sa segmentation

Annexe 2: Accord sur le prix dans les divers segments

Annexe 3: Convention sur l'aménagement des contrats d'achat de lait entre VMI, Fromarte et la FPSL

Annexe 4: Éventuels accords individuels concernant le contenu du contrat

Annexe 5: Règlement relatif à la segmentation du marché du lait

Accord sur les quantités

1 Quantités contractées

La quantité de base contractée s'élève à: ... kg de lait

2 Quantités de lait dans les divers segments

Segmentation:

	Quantité annuelle	
Segment A	... kg	... %
Segment B	... kg	... %
Segment C	... kg	... %
Total	... kg	

La quantité contractée est segmentée selon les dispositions du catalogue de mesures de l'Interprofession du lait. Une répartition dans les quantités mensuelles est autorisée.

Cet accord sur les quantités fait référence au contrat du :....	
Il est valable à partir du : ...	Il remplace l'accord sur les quantités du :...

Accord sur les prix

Prix du lait dans les divers segments	Ct. Par kg de lait
Prix du lait dans le segment A , basé sur le prix indicatif A de l'IP Lait ¹	...
Prix du lait dans le segment B , basé sur le prix indicatif B de l'IP Lait ¹	...
Prix du lait dans le segment C , basé sur le prix indicatif C de l'IP Lait ¹	...
Encaissement de cotisations (uniquement achat au premier échelon) :	Ct. Par kg de lait
Cotisation de l'organisation régionale de producteurs de lait	
Marketing générique (fonds de marketing de la FPSL) :	
Marketing en faveur des exportations de fromage (SCM) :	
Contribution en faveur du fonds d'intervention de l'IP Lait :	
Frais administratifs de la FPSL :	
Unions suisse des paysans (USP), 5201 Brugg, contribution sur le lait :	
Cotisations	

¹Pour un lait standard avec une teneur de base de 40,0 g de graisse et de 33,0 g de protéines brutes par kg de lait, y compris supplément pour le lait transformé en fromage; pour la quantité fixée dans les divers segments à l'annexe 2.

Cet accord sur les prix fait référence au contrat du :...	
Il est valable à partir du : ...	Il remplace l'accord sur les prix du :...

Annexe B : Liste des intervenants rencontrés

Tableau 6 : Liste des intervenants rencontrés

Nom	Organisation	Poste dans l'organisation	Date de la rencontre
Représentants de la transformation			
Weilenmann, Daniel	Emmi A.G.	Conseiller en politique agricole et économique	5 décembre 2013
Jacques Gygax	Fromarte	Directeur	18 novembre 2013
Michel Pellaux	Cremo S.A.	Secrétaire général	6 décembre 2013
Gilles Oberson	Estavayer Lait S.A.	Directeur Mifroma	4 décembre 2013
Représentants de la production			
Clément Morêt	Fédération des sociétés fribourgeoises de laiterie	Directeur général	27 novembre 2013
Christophe Eggenschwiler et Hervé Choffat	Milchverband der Nordwestschweiz (MIBA) Produits laitiers SA	Directeur général et Conseiller en gestion de la qualité	21 novembre 2013
Marco Genoni	Milchproduzenten Mittelland (MPM)	Directeur général	20 novembre 2013
Adrian Affolter	OP LOBAG	Directeur général	2 décembre 2013
Éric Jordan	Prolait	Directeur	25 novembre 2013
Daniel Koller et Thomas Reinhard	Fédération des Producteurs Suisses de Lait PSL	Secrétaire romand et Qualité, questions juridiques, renseignements aux producteurs	10 décembre 2013
Patrick Demont et Marie-Ève Cardinal	Uniterre	Président de la Commission Lait et Secrétaire	13 décembre 2013
Représentants institutionnels			
Bernard Lehmann et Simon Briner	Office fédéral de l'agriculture	Directeur et Attaché au directeur	3 décembre 2013
Dominique Kohli	Office fédéral de l'agriculture	Sous-directeur, Politiques agricoles	26 novembre 2013
Jacques Chavaz	Office fédéral de l'agriculture	Directeur suppléant et Sous-directeur, Affaires internationales	13 décembre 2013
Daniel Gerber	Interprofession du Lait	Directeur général	2 décembre 2013
Jean Lanzrein	TSM fiduciaire SARL	Responsable du bureau de Lausanne	3 décembre 2013

Annexe C : Canevas d'entrevue utilisé

Intervenants de la production et de la transformation

1. Lors des consultations sur PA-2007, quelles étaient les revendications de votre organisation concernant le démantèlement des contingents de production?
2. Pour quelles raisons croyez-vous que la déréglementation fut adoptée?
3. Comment votre organisation voyait à l'époque la contractualisation obligatoire?
4. Est-ce que ce qui a été présenté à l'époque représente ce qui a vraiment été mis en place?
5. Quels ajustements ont été nécessaires et pour quelles raisons, selon vous, ont-ils été mis en place?
6. Ces ajustements obtenaient-ils votre appui et pourquoi? Est-ce que d'autres ajustements auraient été préférables?
7. A posteriori, êtes-vous satisfaits des changements apportés et de l'effet engendré par la contractualisation obligatoire?
8. En date d'aujourd'hui, quelles sont les revendications de votre association par rapport à la politique laitière? Quels changements y apporteriez-vous?
9. Pour votre organisation que contiendrait la politique laitière idéale?

Intervenants institutionnels

1. Selon vous, quels étaient les objectifs du gouvernement concernant le démantèlement des contingents de production?
2. Le nouveau mode d'encadrement retenu fut la contractualisation. À votre avis, quels étaient les avantages visés par ce choix de politique? Y avaient-ils des inconvénients qui étaient attendus?
3. À votre avis, quels appuis cette réforme obtenait-elle? Est-ce que la filière laitière était enjouée à l'idée ou plutôt réticente?
4. Est-ce que des changements par rapport à la politique annoncée ont dû être réalisés?
5. Est-ce que ces changements provenaient de demandes d'intervenants du milieu? Si non, qu'est-ce qui les motivait?
6. À votre avis, quels étaient les objectifs de ces changements? S'inscrivaient-ils dans les objectifs précédemment mentionnés?
7. Est-ce que certains changements qui étaient désirés par le gouvernement n'ont pu être mis en place? Pourquoi?
8. En regard de la situation actuelle, est-ce que la politique de contractualisation atteint les objectifs du gouvernement selon vous?
9. Diriez-vous que le gouvernement est très insatisfait, insatisfait, ni satisfait ni insatisfait, satisfait ou très satisfait des résultats de la politique de contractualisation?
10. Quelles lacunes, croyez-vous, sont toujours présentes dans la politique?