

Au royaume du fromage

Par Hans Ulrich Jost*

L'Union suisse du fromage (USF), l'une des instances du monde paraétatique de la production et de la distribution agricoles se trouve depuis le début de cette année dans le collimateur de la justice fédérale¹. Ainsi une institution prestigieuse, subventionnée par des milliards de francs, vacille, signe indéniable de la crise profonde que traverse la politique agricole helvétique.

Pourtant, durant des décennies, l'USF a été le fleuron d'un système où régnait une économie planifiée, peu éloignée de la dimension soviétique. Soutenue et massivement subventionnée par la Confédération, l'USF a joué un rôle central dans le superbe règne du lait et de l'industrie laitière. A juste titre, les responsables de cette Union ont été surnommés les «barons du fromage» car, tout en acceptant le cadre protecteur de l'Etat, ils se sont parfois comportés comme des autocrates inabordables, défendant des franchises et des privilèges personnels tout à fait extraordinaires.

Des guerres et du fromage

A l'instar de quelques autres cartels et monopoles de l'économie helvétique, la fondation de l'USF a son origine dans les circonstances spécifiques de la Première Guerre mondiale. Face aux dangers d'une déstabilisation du marché et d'une chute des prix, les grands commerçants du fromage créent, le 23 août 1914, une nouvelle organisation qui portera le nom d'«Union suisse des exportateurs de fromage» ou, plus court: USF. Cette fondation est vivement soutenue par l'Union suisse des producteurs de lait (USPL), dirigée par Ernest Laur, le puissant et rusé secrétaire de l'Union suisse des paysans (USP), ainsi que par le conseiller fédéral radical Edmond Schulthess, chef du Département fédéral de l'économie publique. Grâce à l'intervention de ce dernier, l'USF dispose d'emblée d'une position de monopole, doublée de liens privilégiés avec l'administration fédérale. Quant au capital indispensable à son fonctionnement, il est livré par quelques grandes banques du pays, gagnées à cette cause grâce à un système de relais qu'on peut résumer ainsi: au cours d'un repas amical, Laur obtient l'aide d'Heinrich Kundert, alors président de la Direction de la Banque Nationale Suisse, qui se charge, avec succès, de convaincre les banques privées de participer à cette entreprise. Un moment, donc, où le jeu «clientéliste» de la politique helvétique a fonctionné à merveille.

* Professeur à l'Université de Lausanne

Le prix du lait

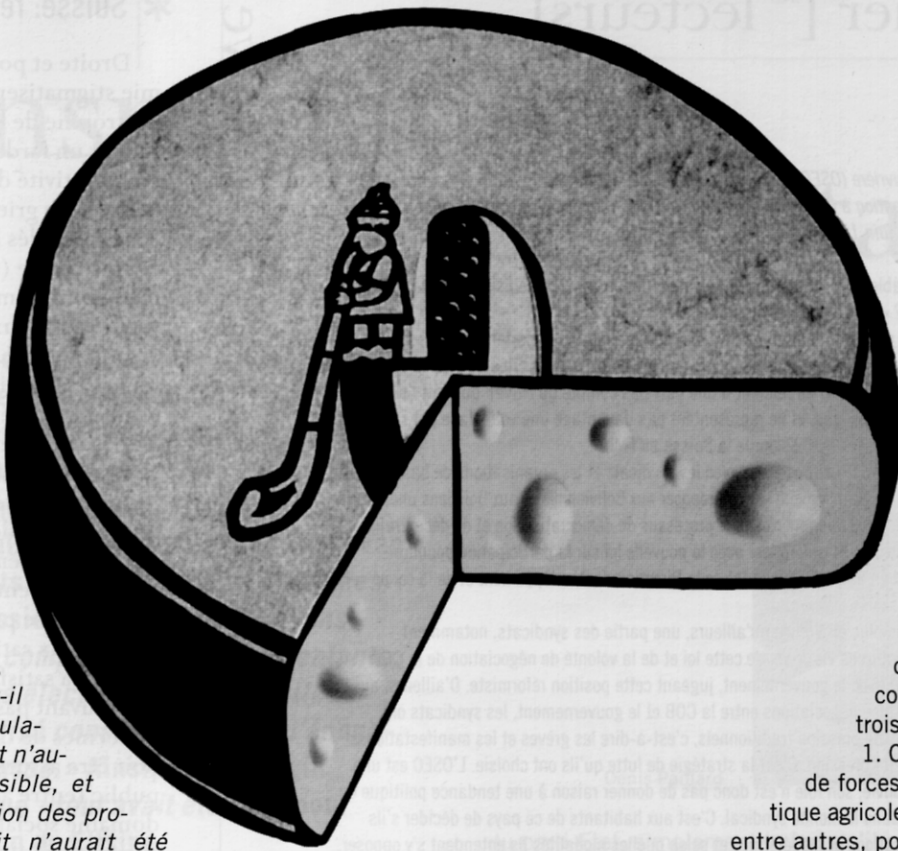
Afin de bien saisir les enjeux intrinsèques de cette coalition entre grands commerçants, associations faitières des producteurs, capital privé et autorité étatique, il convient de dissocier les différents intérêts et finalités des participants. Le paradigme central de la stratégie commune porte sur le maintien d'un prix élevé du fromage, ce dernier devenant, en quelque sorte, l'étalon-or de la production agricole. Quant au revenu paysan, il est défini essentiellement en fonction du prix du lait, lui-même orienté au bârème du fromage. C'est que Laur, en train de promouvoir l'USP au rang de puissante machine politique, s'est donné comme but principal le maintien, voire l'augmentation du niveau des prix agricoles. Ni le marché, ni les consommateurs ne doivent infléchir cette finalité primordiale.

Or cette stratégie a aussi pour avantage de mieux rentabiliser le grand endettement du paysannat suisse. Car une politique des prix élevés est mieux à même de satisfaire les détenteurs de crédits hypothécaires, c'est-à-dire les banques. Celles-ci ont donc tout intérêt à soutenir des organisations qui, comme l'USF, proposent – sans tenir compte des règles de l'économie libérale – un revenu optimal des producteurs agricoles.

Quant à l'Etat fédéral, deux raisons président à son action en faveur d'une paysannerie organisée et quadrillée. D'une part, il s'agit d'entraver la déroute politique des paysans qui, tracassés par les crises et économiquement mis à l'écart par l'industrie, ne trouvent plus de soutien suffisant au sein du Parti radical. D'autre part, ces mêmes Radicaux ont besoin d'une force fiable et tenace pour contrecarrer la progression du mouvement ouvrier et des Socialistes. Une stratégie qui portera ses fruits lors de la grève générale de 1918, moment où la paysannerie jouera le rôle de bélier efficace du bloc bourgeois.

Au royaume du fromage

Entre temps, l'USF fait de bonnes affaires, notamment en livrant du fromage à pâte dure aux belligérants, qui apprécient fort ce produit, idéal pour le ravitaillement des soldats repliés dans les tranchées ou dispersés sur les différents fronts. Cependant, à la fin de la guerre, la situation se détériore: les prix s'effondrent et le fromage suisse est exposé à une rude concurrence internationale. Afin d'en maintenir le prix sur le marché intérieur, l'USF décide alors d'exporter le fromage à perte, soutenu par la Confédération qui prend en charge une grande partie des déficits. Par la suite, avec la création de la BUTYRA (1932), une organisation similaire à l'USF mais pour l'exploitation du beurre, le monde de l'économie laitière est complètement ordonné par une planification autoritaire. La crise des années 30 ne fera que renforcer ce système, tandis que la Confédération, moyennant des subventions, s'y implique de plus en plus profondément.



Pour le lobby agricole, le bilan est positif. Et Laur ne manque pas de féliciter l'USF pour son rôle central dans la politique des prix élevés. «Sans l'USF, dit-il en 1939, la régulation du prix du lait n'aurait pas été possible, et toute l'organisation des producteurs de lait n'aurait été qu'une œuvre décousue.»²

La Deuxième Guerre mondiale ouvre, derechef, une ère de prospérité pour les «barons du fromage». En 1942, l'USF est transformée en syndicat, contrôlé en principe par l'Etat. De surcroît, sous l'influence de la Défense spirituelle qui accorde à la paysannerie le rôle et le statut de sauveur de la nation, les organisations agricoles, telles l'USF, apparaissent maintenant comme des institutions nationales de premier ordre. Certes, les réadaptations économiques de l'après-guerre provoqueront de violentes confrontations entre les paysans et le Gouvernement fédéral. Mais la Loi de 1951, préparée depuis 1943 déjà, fournit au système de l'économie agricole planifiée une nouvelle base légale, encore plus solide. Point fort de cette loi, le prix du lait, qui se retrouve, une fois de plus, au centre des enjeux, comme garant d'un «revenu minimal paysan».

Une catastrophe annoncée

C'est dans ce contexte que la catastrophe se prépare. Au cours des années 50 et 60, les exploitants augmentent la quantité de lait destiné à la consommation, entre autres en donnant aux veaux du lait en poudre écrémé, et en important du fourrage étranger bon marché. Cela juste au moment où le fromage se vend plus difficilement. Avec pour conséquence que, en 1953, l'USF entre dans les chiffres rouges, ce qui ne l'empêche pas d'élargir continuellement son appareil administratif. Cette évolution est renforcée en 1969 par le Conseil fédéral, qui transfère la totalité du contrôle de la production, de la vente, de l'exportation et de la promotion à l'USF. Celle-ci affiche pourtant de continuels déficits: de plus de 50 millions au début des années 60, ils passent à 380 millions en 1988, pour atteindre actuellement une somme qui frise un demi-milliard de francs. Quant au bilan de la comptabilité laitière, il comporte, depuis 1990, un solde négatif d'un milliard de francs.

L'exploit de l'USF

Ce bref survol de l'histoire de l'USF révèle quelques faits troublants mais, semble-t-il, propres à la culture politique de cette Suisse «agricole». Résumons-les en trois points:

1. Conforme aux rapports de forces dominants (la politique agricole a été mise en place, entre autres, pour rattacher au bloc bourgeois conservateur un partenaire musclé), l'économie agricole est devenue une sorte d'Etat dans l'Etat, dépourvu de tout véritable contrôle démocratique. Les notables qui gèrent l'ensemble de ses fiefs se recrutent autant parmi les avocats, les commerçants, les fonctionnaires d'associations faitières que chez les paysans, ces derniers étant par ailleurs souvent les laissés-pour-compte.

2. En dépit de déficits considérables, colmatés en grande partie par les consommateurs et les contribuables, l'exploit capitaliste de ce système n'est pas sans intérêt. Grâce à la complicité des «barons» agricoles, l'endettement des paysans et le maintien des prix élevés ont finalement bien servi les banques. Car la propriété foncière agricole a représenté, dès lors, un lieu d'investissement dont le rendement était quasi garanti par l'Etat, alors que les subsides et les subventions agricoles allaient nourrir, entre autres, le trésor bancaire.

3. Sur le plan idéologique, les discours ruralisants et patriotiques, profondément pénétrés par un antisocialisme viscéral, ont renforcé non seulement la droite helvétique, mais ont aussi donné à l'extérieur – notamment aux éventuels clients étrangers de «nos» banques – l'image rassurante d'un système politique stable, fiable et contrôlable. Un des meilleurs arguments tacites de la publicité pour la place financière helvétique. ●

1. L'enquête porte sur des ristournes et des exportations irrégulières vers l'Italie et la France. Mais les irrégularités de l'USF concernent également des transactions avec la Switzerland Cheese of Canada.

2. «Tischrede» de Laur, in: 25 Jahre schweizerische Käseunion, 1914-1939, Berne 1939, p. 78.

Références:

50 ans, Union suisse du commerce de fromage, 1964.

75 ans UCPL. L'économie laitière suisse au seuil de la décennie, Berne, UCPL, 1982.

Hans Brugger, Agrarpolitik des Bundes seit 1914, Frauenfeld, Huber, 1992.

Peter Moser, Der Stand der Bauern. Bäuerliche Politik, Wirtschaft und Kultur gestern und heute, Frauenfeld, Huber, 1994.