

Message**concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1987**

du 16 juin 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987, en vous priant de bien vouloir l'approuver.

Nous vous proposons en outre de biffer les postulats suivants:

- | | |
|---------------|---|
| 1980 P 80.316 | Surproduction du lait
(E 9. 10. 80, Cavelty) |
| 1982 P 82.344 | Exploitations agricoles familiales. Prix du lait (N 7. 10. 83, Nussbaumer) |
| 1982 P 82.929 | Contingentement du lait. Application (N 18. 3. 83, Nebiker) |
| 1983 P 83.491 | Compte laitier
(N 13. 3. 85, Bäumlin) |
| 1983 P 83.505 | Compte laitier
(E 6. 10. 83, Piller) |
| 1984 P 84.319 | Disparités des revenus agricoles
(N 13. 3. 85, Nef) |
| 1984 P 84.347 | Lait commercial. Paiement à la qualité
(N 22. 6. 84, Kühne) |
| 1984 P 84.356 | Contingentement du lait. Nouveau système
(E 12. 6. 84, Reymond) |
| 1984 P 84.365 | Producteurs de lait. Echange de contingents
(N 13. 3. 85, Berger) |
| 1984 P 84.409 | Contingentement laitier. Mesures d'assouplissement
(N 5. 10. 84, Cottet) |
| 1984 P 84.466 | Contingentement du lait. Adaptations
(N 5. 10. 84, Hari) |
| 1985 P 85.382 | Gel des contingents laitiers
(N 21. 6. 85, Jung) |

✱ Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 juin 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération: Egli

Le chancelier de la Confédération: Buser

Vue d'ensemble

L'arrêté sur l'économie laitière 1977 arrivera à échéance le 31 octobre 1987. Il est indispensable de disposer à nouveau de moyens financiers supplémentaires à partir du 1^{er} novembre 1987, car les contributions prévues dans la loi sur l'agriculture pour couvrir les dépenses d'écoulement dans le pays portées au compte laitier ne suffiront pas, à l'avenir non plus, pour garantir un prix de base du lait couvrant les frais de production, donc un revenu agricole convenable.

Il est également nécessaire de proroger, dans le nouvel arrêté, le contingentement laitier institué en 1977 comme instrument de limitation de la production. Le système ne subira pas de modification fondamentale, mais sera conçu de manière à permettre des adaptations rapides à la situation sur les marchés. La taxe perçue en cas de dépassement du contingent ne pourra pas être supérieure à 85 pour cent du prix de base du lait.

Le projet prévoit en outre de porter de 2 à 4 centimes par kilo de lait la taxe générale (retenue) imposée aux producteurs qui commercialisent du lait. Simultanément, la quantité franche sur laquelle cette taxe n'est pas perçue sera relevée, de façon différenciée selon les zones. Il en résultera un renforcement de l'échelonnement du produit de la vente du lait, selon que les producteurs sont situés en plaine ou en montagne et selon la grandeur de l'exploitation. L'institution proposée d'une taxe supplémentaire dont les producteurs devraient s'acquitter pour les quantités livrées au-delà d'un certain seuil (80 000 kg ou plus), fixé par exploitation et par année, accentuera encore l'échelonnement du produit de la vente du lait. Une véritable différenciation du prix de base n'est par contre pas prévue.

De plus, le projet contient, comme l'arrêté en vigueur, des dispositions relatives à l'allégement du marché des produits lai-

tiers, à la réglementation des importations, au maintien d'une économie fromagère efficace et à l'amélioration de la qualité du lait. Enfin, il prévoit l'institution du paiement du lait selon sa composition et une limitation de la durée de stockage du lait, afin de sauvegarder la fraîcheur du lait livré aux consommateurs.

L'adoption d'un nouvel arrêté est préférable à une prorogation de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, car il est nécessaire d'apporter des modifications de fond aux articles les plus importants; des simplifications sont en outre proposées.

Nous renonçons à donner dans le présent message une information complète sur l'ensemble des problèmes laitiers, car le Conseil fédéral s'est déjà prononcé sur bon nombre de questions relatives à l'économie laitière dans le Sixième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, publié le 1^{er} octobre 1984 (FF 1984 III 469, ch. 232). En outre, au chapitre 3, ce rapport expose diverses considérations au sujet de l'économie laitière et, en particulier, de l'orientation de la production dans ce secteur. En conséquence, le message examine seulement les problèmes en relation directe avec l'arrêté sur l'économie laitière 1987, ou ceux que le Sixième rapport sur l'agriculture n'a pas traités entièrement.

Selon une opinion souvent exprimée dans le cadre de la procédure de consultation, l'arrêté sur l'économie laitière 1987 devrait contenir des dispositions visant à résoudre bon nombre des problèmes encore en suspens auxquels se heurte notre politique agricole. Ledit arrêté y convient en partie seulement, car il doit obligatoirement se limiter aux problèmes en relation avec l'économie laitière, et prendre en considération les besoins de l'ensemble du pays et non pas ceux de certaines régions seulement.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Importance de l'économie laitière pour l'agriculture suisse

En raison des conditions topographiques et climatiques, la production animale occupe une place prépondérante dans l'agriculture suisse. Au cours des cinq dernières années, le rendement brut apuré de notre agriculture provenait à raison de 77 pour cent de la garde de bétail, et de 23 pour cent de la production végétale. La production laitière se situe au premier plan des divers secteurs, puisque sa contribution à la formation du rendement brut de l'agriculture s'élève à 32 pour cent environ.

Pour la plupart des familles paysannes de notre pays, la paie du lait est la seule source régulière d'argent. C'est pourquoi le prix du lait et le volume de la production, donc le rendement global de ce secteur, revêtent une si grande importance. Depuis 1970, le volume de la production laitière commercialisée et, parallèlement, les dépenses de mise en valeur du lait ont sans cesse augmenté, si bien qu'il a fallu instituer le contingentement laitier en 1977. On ne pouvait en effet plus garantir le prix du lait sans limiter le volume de la production.

L'économie laitière occasionne de fortes dépenses à la Confédération, raison pour laquelle le lait est constamment au centre des discussions relatives à la politique agricole. Les dépenses portées au compte laitier ont continué de s'accroître ces dernières années, malgré le contingentement. Cela est dû au fait que, pour des considérations relatives à la garantie des revenus, nous avons dû majorer le prix du lait et faire aussi certaines concessions sur le plan du volume de la production. L'importance de la production laitière en matière de politique des revenus ne saurait toutefois être déterminante à elle seule. En effet, il faut

3 aussi pouvoir vendre le lait et les produits laitiers à des conditions supportables du point de vue financier. Si cette condition est en partie remplie pour ce qui concerne le placement dans le pays, grâce aux mesures appliquées à la frontière, l'augmentation des livraisons de lait dans les pays de la Communauté européenne nous a causé des difficultés croissantes; nos exportations de fromage se heurtent, sur les marchés étrangers, à la concurrence de grandes quantités de fromage offert parfois à des prix très bas. La situation ne s'est guère détendue à la suite du contingentement des livraisons de lait institué il y a deux ans dans les pays de la Communauté européenne. En conséquence, le produit de la vente sur les marchés d'exportation demeurera inférieur à celui réalisé dans le pays. Il existe donc indubitablement des limites à l'évolution du prix du lait et du volume de la production, malgré leur importance pour la garantie du revenu.

112 Les bases légales des mesures prises dans le domaine de l'économie laitière

112.1 La loi sur l'agriculture et l'arrêté sur le statut du lait

La loi du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (RS 910.1) se borne, aux articles 24, 26 et 59, à établir les principes à suivre en économie laitière. La compétence d'édicter les dispositions d'exécution de l'article 26 de la loi sur l'agriculture était réservée aux Chambres fédérales. Celles-ci ont adopté le 29 septembre 1953 l'arrêté concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait; RS 916.350). Cet arrêté institue les principales mesures que prend la Confédération dans le domaine de l'économie laitière.

En vertu de l'article 26 de la loi sur l'agriculture et de l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait, certains moyens financiers sont disponibles pour faciliter le placement dans le pays (produit des taxes sur le lait, la crème de consommation et les importations de beurre, produit des suppléments de prix perçus sur les importations de lait en poudre, de lait concentré, ainsi que sur les importations d'huiles et de graisses comesti-

bles, y compris les matières premières et les produits semi-finis servant à leur fabrication). Ces articles n'autorisent par contre pas un recours aux ressources générales de la Confédération.

L'article 24 de la loi sur l'agriculture constitue la base légale permettant d'encourager l'exportation de produits laitiers. Les contributions nécessaires doivent être prélevées en premier lieu sur le produit des taxes et suppléments de prix perçus en application de la loi sur l'agriculture, et subsidiairement sur les ressources générales de la Confédération.

112.2 Les arrêtés fédéraux de financement, et sur l'économie laitière

1957 à 1977

Les moyens financiers disponibles en vertu de la loi sur l'agriculture et de l'arrêté sur le statut du lait ne suffirent rapidement plus pour couvrir l'ensemble des dépenses de mise en valeur dans le pays. Il fut dès lors nécessaire de recourir à des contributions fédérales complémentaires, ce que permit pour la première fois l'arrêté fédéral du 20 décembre 1957 (RO 1958 225). L'arrêté fédéral du 13 juin 1958 (RO 1958 811) permit de poursuivre le versement de telles prestations complémentaires. Cet arrêté contenait, au titre de mesure propre à orienter la production, une nouvelle disposition aux termes de laquelle les producteurs mettant du lait dans le commerce devaient prendre à leur charge une part des dépenses supplémentaires.

Ces arrêtés de financement d'une durée très limitée firent place aux arrêtés sur l'économie laitière de 1959 (RO 1959 936 1746, 1960 1695, 1961 1171), 1962 (RO 1962 1178, 1964 236, 1965 74), 1966 (RO 1966 1387, 1968 423) et 1971 (RO 1971 1549, 1974 1857, 1975 671). Nous renonçons à exposer dans les détails le contenu de ces arrêtés qui visaient pour l'essentiel à permettre la mise à disposition de moyens financiers complémentaires, de la part de la Confédération, pour couvrir les frais de mise en valeur dans le pays. Tous ces arrêtés avaient en commun de régler la manière

☛ selon laquelle la Confédération et les producteurs devaient se répartir la participation supplémentaire à la couverture des dépenses. Depuis 1966, la participation des producteurs est liée au mode de mise en valeur du lait; elle est plus faible dans le cas du fromage et des conserves de lait que dans celui du beurre.

Depuis les difficultés rencontrées au cours des années 1967/68 en relation avec l'existence d'une "montagne de beurre", les arrêtés comprennent des mesures propres à alléger le marché des produits laitiers. En 1971, des dispositions qui concernent l'amélioration des structures et l'encouragement de la production de qualité y ont été insérées et, depuis 1974, des dispositions relatives à la perception de suppléments de prix sur des fromages importés.

L'arrêté sur l'économie laitière 1971 contenait pour la première fois une disposition très importante, à savoir celle en vertu de laquelle le Conseil fédéral fixe, au début de chaque période de compte, le niveau des livraisons de lait payées, en principe, au plein prix de base (quantité de base). En cas de dépassement de cette quantité de base, les producteurs devaient prendre en charge une participation supplémentaire aux frais de mise en valeur. L'arrêté sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.1) reprenait cette réglementation, mais prévoyait toutefois comme alternative l'institution d'un contingentement laitier.

Depuis 1977

Eu égard au volume excessif de la production de lait, nous avons décidé, en janvier 1977, de vous proposer d'instituer en procédure d'urgence un contingentement laitier applicable dès le 1^{er} mai 1977. Le Parlement s'est rallié à cette proposition par arrêté du 25 mars 1977. Un nouvel arrêté fédéral urgent, du 19 avril 1978, instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait a modifié le premier et en a prorogé l'application pour une deuxième année de contingentement. Cette procédure s'était avérée nécessaire, car l'arrêté sur l'économie laitière 1977 avait été soumis au référendum. Par la suite, ce dernier arrêté était accepté en votation populaire, le 3 décembre 1978, et

il pouvait ainsi entrer en vigueur le 1^{er} mai 1979. Son article 5 constitue depuis lors la base légale en vertu de laquelle l'application du contingentement laitier a été poursuivie à partir du 1^{er} mai 1979, sous une forme dite définitive. Toutefois, à la suite de diverses interventions parlementaires, cet article 5 avait été modifié et complété avant l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, à savoir par arrêté fédéral urgent du 23 mars 1979.

Aux termes de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, le Conseil fédéral doit fixer chaque année la quantité de base des livraisons de lait. Depuis l'institution du contingentement laitier, la fixation de cette quantité de base ne joue pratiquement plus de rôle; ce qui est déterminant, c'est en fait la somme des contingents attribués aux producteurs et sociétés de laiterie. En conséquence, aucune taxe collective pour dépassement de la quantité de base n'est plus perçue; les déductions sont effectuées dans le cadre du contingentement laitier, de manière individuelle, ou au niveau de la coopérative en région de montagne.

113 Contingentement laitier

113.1 Considérations générales

Comme nous l'avons déjà relevé, le principe, suivi autrefois, selon lequel l'orientation de la production doit se fonder sur la fixation d'une quantité de base dont le dépassement se traduit par la perception d'une taxe collective est dépassé. L'agriculture elle-même a estimé injuste cette participation collective aux dépenses, et elle l'a rejetée. En raison de l'accroissement considérable des livraisons de lait en 1976 et en 1977, on est passé à un système de contingentement. Un examen objectif de la situation ne peut que convaincre de la nécessité de poursuivre l'application de cette mesure.

* 113.2 Examen rétrospectif et appréciation des résultats

Le contingentement laitier a été institué le 1^{er} mai 1977. Certes, les producteurs de lait directement concernés ont généralement fait preuve de beaucoup de compréhension pour cette mesure, mais ils en jugent l'application trop sévère et trop rigide, leurs principales critiques visant le fait que les contingents ne peuvent en principe pas augmenter avec les années. La possibilité de présenter des requêtes et de déposer des recours est appréciée.

Les milieux étrangers à l'agriculture ont parfois considéré le contingentement laitier comme un coup d'épée dans l'eau, parce que le volume de la production et le compte laitier ne se sont pas réduits depuis l'institution de cette mesure, mais ont continué d'enfler.

Cette appréciation unilatérale ignore notamment les dispositions légales auxquelles nous devons nous conformer en matière de revenu agricole, et le fait que le compte laitier subit fortement l'influence de la situation sur le marché mondial des produits laitiers, et du renchérissement aussi.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si, nous fondant sur les chiffres notés dans le tableau ci-après, nous sommes d'avis que le contingentement laitier a contribué de manière décisive à éviter une marée laitière aux effets catastrophiques, malgré toutes ses faiblesses et ses inconvénients.

Evolution du contingentement laitier depuis le 1^{er} mai 1977

Contingents et livraisons de lait

Tableau 1

(Jusqu'en 1980/81 sans les alpages; dès 1981/82 avec les alpages)

Année laitière (1.5. - 30.4.)	Contingents attribués (mio. dt) ¹⁾				Livraisons (mio. dt)			
	TZ -	ZM II -	Alpages	T o t a l	TZ -	ZM II -	Alpages	T o t a l
	ZM I	IV			ZM I	IV		
1977/78	26.15	(4.15)	libre	(30.30)	24.5	3.4	-	27.9
1978/79	26.28	libre	libre	-	25.8	3.9	-	29.7
1979/80	25.57	libre	libre	-	25.9	4.4	-	30.3
1980/81	25.62	libre	libre	-	25.1	4.5	-	29.6
1981/82	25.56	4.75	0.57	30.88	25.5	4.41	0.48	30.39
1982/83	25.45	4.96	0.56	30.97	25.14	4.55	0.47	30.16
1983/84	25.46	5.08	0.57	31.11	25.55	4.85	0.48	30.88
1984/85	25.47	5.13	0.56	31.16	25.88	5.04	0.48	31.4
1985/86 ²⁾	25.49	5.17	0.57	31.23	-	-	-	30.7

TZ = Zone de plaine
 ZM = Zone de montagne
 1) Les contingents gelés, qui ne sont pas compris, s'élèvent à 0,44 mio. dt en zones de plaine à montagne I, et à 0,06 mio. dt en zones de montagne II à IV.
 2) Chiffre provisoire.

En région de plaine, en zone préalpine des collines et en zone de montagne I, les contingents attribués ont tout d'abord subi une légère réduction par rapport à leur niveau de la première année, puis leur somme est pratiquement restée stable; les livraisons ont suivi l'évolution du total des contingents, dans les limites des fluctuations naturelles. La situation doit être appréciée de manière différente pour les zones de montagne II à IV et les alpages. Si ces régions étaient soumises au contingentement laitier la première année, un arrêté du Parlement les a pratiquement libérées de toute limitation quantitative, de 1978/79 à 1980/81. L'accroissement considérable de la production dans ces régions devait toutefois nous inciter à les soumettre à nouveau au contingentement, dès le 1^{er} mai 1981. Il est avéré qu'un contingentement ne peut concerner une partie du pays seulement.

La situation économique difficile des exploitations agricoles situées en zones de montagne II à IV nous a contraints à des concessions quantitatives lors de la réintroduction du contingentement en 1981. De plus, la possibilité de présenter des requêtes a été ouverte, dans ces zones également, le 1^{er} mai 1982. Cela s'est traduit par une certaine hausse du volume global des con-

tingents. Par rapport à la situation il y a neuf ans, ces zones et les alpages produisent aujourd'hui quelque 45 pour cent de lait de plus, dans l'ensemble. Mais, il convient d'en tenir compte, la production était parfois très faible dans ces régions, et y a augmenté aussi en raison de la détérioration des ventes de bétail d'élevage et de rente.

Sans les concessions mentionnées, la situation en matière de revenu serait devenue encore moins favorable dans ces régions, et il n'aurait guère été possible d'y appliquer le contingentement. Les critiques relatives à l'attribution, dans le cadre du contingentement, de quantités de lait prétendument trop élevées touchent donc les régions de montagne, ce qui n'était certainement pas l'intention de leurs auteurs.

Si l'on ne répartit pas les contingents attribués comme dans le tableau 1, mais seulement selon la région de plaine, d'une part, et les autres régions, d'autre part, on constate que leur volume total concerne pour 51 pour cent la région de plaine, et pour 49 pour cent la zone préalpine des collines et les zones de montagne I à IV (y compris les alpages).

Par ailleurs, il convient de le prendre en considération, la production commercialisée serait aujourd'hui sensiblement plus élevée en l'absence d'un contingentement, notamment en raison de l'accroissement de la productivité des vaches. Cette mesure a donc permis d'éviter un effondrement du marché des produits laitiers.

Avec le contingentement laitier, l'intervention de l'Etat a sans aucun doute atteint un degré inconnu jusqu'alors. L'application de cette mesure n'est pas allée sans difficultés. Le Conseil fédéral a dû adapter chaque année ses ordonnances aux nouvelles situations et en fonction des expériences faites. L'intérêt de l'agriculture commandait de procéder à ces adaptations annuelles, également indispensables pour garantir une application du contingentement laitier équitable et conforme au système.

La réglementation d'exécution en vigueur est relativement complexe. Elle se fonde sur des situations nées d'une évolution historique, et l'on a évité de transférer de trop grandes quantités de lait de certaines exploitations vers d'autres. Mais, de l'avis unanime, une relation adéquate devait exister entre le contingent et les ressources fourragères du domaine, donc la surface de celui-ci, ce qui impliquait inévitablement des transferts, compte tenu des surfaces notamment.

L'opinion suivant laquelle il devait s'agir, avec le contingentement, de toucher exclusivement ou essentiellement les paysans dits "de gare" était unilatérale et fausse. Certes, certains producteurs livraient de très grandes quantités de lait par hectare, mais presque tous portaient la responsabilité de l'augmentation des livraisons, dans une mesure plus ou moins forte, comme le montrent les statistiques. Cette pression de la production existe encore de nos jours.

Les possibilités de présenter des requêtes et de déposer des recours ont contribué à rendre le contingentement plus supportable pour les producteurs. Elles ont permis de majorer le contingent de milliers d'exploitations. Nous accordons également une grande importance psychologique au fait que chaque cas a été l'objet d'un examen particulier. Au cours des neuf premières années de contingentement, les fédérations laitières ont dû traiter environ 129 000 requêtes individuelles (non compris les modifications de surface), alors que le nombre des producteurs de lait s'élève à peine à 60 000 aujourd'hui. Quelque 17 000 recours ont été déposés auprès des commissions régionales de recours, et à peu près 2000 auprès de la Commission supérieure. L'application d'un contingentement laitier raisonnable et l'adaptation de ce contingentement ont occasionné un énorme travail administratif. Il a cependant été possible d'y faire face grâce à la coopération généralement bonne entre les autorités, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (Union centrale) et les fédérations laitières régionales.

✱ L'opinion, largement répandue, selon laquelle le contingentement aurait pour effet de bloquer l'évolution des structures peut certes correspondre à la réalité dans certains cas, mais elle en est bien éloignée si l'on procède à un jugement global. Depuis le début de l'application du contingentement en plaine, en zone préalpine des collines et en zone de montagne I, l'évolution des structures de l'agriculture et l'ouverture des possibilités de déposer des requêtes, déjà décrites, ont entraîné une augmentation de plus de 10 000 kilos du contingent moyen par exploitation (de 48 800 à 59 000 kg environ). Cette augmentation est due pour deux cinquièmes en chiffre rond à des attributions de suppléments dans le cadre des procédures de requête et de recours, et pour trois cinquièmes à un accroissement de la superficie des exploitations.

Si les chiffres détaillés manquent encore pour les zones de montagne II à IV et les alpages, on peut néanmoins constater que depuis 1981/82 plus de 400 000 dt de lait ont été attribuées dans le cadre des procédures de requête et de recours. En ce qui concerne les alpages notamment, la manière de déterminer les contingents a été relativement généreuse.

Les dispositions de l'arrêté sur lesquelles se fonde le contingentement ont été appliquées dans toute la mesure où elles étaient impératives pour nous. Nous avons sciemment renoncé à faire usage de la compétence d'instituer un contingent de fédération ou national, par exemple, car cela aurait ouvert la porte à un fort dépassement de la somme des contingents individuels. Il en est allé de même au sujet des mesures à prendre, selon l'article 5b, 6^e alinéa, à l'encontre des producteurs situés dans les zones de montagne II à IV dont les livraisons sont réellement excessives, car il n'a pas été possible de dégager de critères permettant de concrétiser, dans des dispositions d'exécution, cette volonté du législateur exprimée de manière abstraite.

114 Evolution du compte laitier

114.1 Remarques de caractère général

Comme nous l'avons déjà relevé, le prix de base du lait a été fréquemment majoré, et parfois dans une mesure respectable, pour garantir un revenu agricole approprié; cela a également incité les agriculteurs à produire davantage de lait. Il a en conséquence fallu endiguer les livraisons de lait en instituant un contingentement laitier. Mais il a été indispensable, malgré ce contingentement, de faire certaines concessions, quant au volume de la production aussi, en faveur des régions de montagne notamment. Pour ces raisons, les dépenses de mise en valeur ont fortement augmenté avec le temps, car les majorations du prix de base du lait n'ont pu être reportées qu'en partie sur les prix de vente dans le pays. Le compte laitier s'est aussi détérioré avec les années du fait d'un fort accroissement des dépenses liées aux exportations de produits laitiers et parce que, de façon tout à fait générale, les dépenses de mise en valeur augmentent plus que proportionnellement lorsque le volume de la production s'accroît. Dans l'ensemble, on peut le constater, le prix du lait est actuellement réalisé à raison de quelque 70 pour cent seulement sur les marchés intérieur et étrangers; le compte laitier couvre la différence.

Le tableau ci-dessous indique les dépenses portées au compte laitier ces dernières années, et le mode de leur financement.

Dépenses de mise en valeur du lait et des produits laitiers et financement de celles-ci

Tableau 2

Dépenses et couverture	Périodes de compte (1 ^{er} nov. - 31 oct.); en millions de francs								
	1970/71	1976/77	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86 ³⁾
Dépenses									
- Mise en valeur du beurre	114,5	226,3	226,9	216,8	200,4	223,2	263,0	264,4	248,0
- Mise en valeur du fromage	89,6	317,3	393,8	348,7	343,6	340,3	422,5	456,0	435,0
- Autres mesures									
- contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	-	24,3	41,0	47,2	54,4	59,0	66,9	76,0	81,2
- Mise en valeur des conserves de lait, améliorations des structures, etc.	26,3 ¹⁾	23,7	25,9	25,0	27,4	32,1	30,0	47,9 ²⁾	40,0
- Campagnes de réduction du prix de fromages indigènes à pâte molle et mi-dure, ainsi que de fromages spéciaux	-	13,2	18,1	21,1	23,2	31,9	33,9	35,1	37,0
- Coûts pour lait de secours	5,8	2,9	2,4	2,3	2,2	2,0	1,8	1,9	2,2
T o t a l	236,2	607,7	708,1	661,1	651,2	688,5	818,1	881,3	843,4
Couverture									
- Recettes à affectation spéciale de la Confédération ³⁾	101,9	125,4	187,8	180,1	216,0	237,0	206,7 ³⁾	206,5 ³⁾	201,2
- Suppléments de prix sur le fromage importé	-	13,2	18,1	24,9	29,0	34,6	36,6	36,0	37,0
- Contribution des producteurs	7,6	93,0	56,4	46,3	52,9	49,4	60,7	74,3 ⁴⁾	57,0
- Ressources générales de la Confédération	126,7	376,1	443,8	409,8	353,3	367,5	514,1	564,5	548,2
T o t a l	236,2	607,7	708,1	661,1	651,2	688,5	818,1	881,3	843,4
¹⁾ Y compris 11,9 millions de francs pour les œuvres d'entraide (financées depuis 1972/73 au moyen de crédits du Département des affaires étrangères) et 0,5 millions de francs pour la lutte contre les résidus de pesticides. ²⁾ Composition 1984/85: Contributions pour les exportations de conserves de lait et de yogourt: 10,0 millions de francs; contributions pour la réduction du prix de la poudre de lait entier et du lait condensé indigènes: 13,0 millions; contribution à la publicité pour la crème et pour des campagnes de vente de crème à prix réduit: 3,5 millions; contributions pour les améliorations de structures dans le domaine de mise en valeur du lait: 6,9 millions; contributions à l'exportation de poudre de lait écrémé: 14,5 millions. ³⁾ Composition 1984/85: Suppléments de prix sur les graisses et huiles comestibles: 120,9 millions de francs; taxe sur le beurre importé: 50,1 millions; suppléments de prix sur les conserves de lait: 1,6 million; taxe sur la crème de consommation et la crème à café: 13,2 millions; taxe sur le lait de consommation: 3,8 millions; taxe sur le lait de consommation partiellement écrémé: 16,9 millions. ⁴⁾ Composition 1984/85: 45,6 millions de francs de participation aux frais (au maximum 2 ct./kg de lait soumis à la taxe conditionnelle) et 28,7 millions de francs correspondant aux taxes sur les livraisons excédentaires de lait. ⁵⁾ Budget.									

Vu son niveau élevé, le compte laitier charge toujours plus les finances fédérales et donne lieu à des critiques dans l'opinion publique et au Parlement. Les avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation relèvent bien souvent qu'il n'est plus soutenable de garantir le revenu agricole par le seul truchement du prix du lait et du volume de la production laitière. Mais, ces avis le reconnaissent aussi, il n'est guère possible d'apporter une solution au conflit résultant de la poursuite des objectifs que sont la garantie du revenu, une production conforme au marché et un recours économe aux moyens financiers de la Confédération. Toutefois, selon un souhait très général, tout doit être entrepris pour garder le contrôle du compte laitier, et le réduire si possible. Afin d'atténuer ou de contourner les conflits nés d'objectifs peu compatibles, il est parfois proposé de recourir ou de recourir davantage à des paiements directs, indépendants de la production, pour assurer un revenu approprié à l'agriculture.

Bien que nous nous efforcions de garder le contrôle de l'évolution du compte laitier, le niveau des dépenses ne baissera pas de manière sensible dans les prochaines années. Une diminution des dépenses pourrait résulter seulement d'une stabilisation durable du prix du lait, ou même d'un abaissement de ce prix, ou d'une réduction sensible des contingents. Une majoration des prix à la consommation du fromage et du beurre contribuerait à une telle diminution. Cependant, l'application de telles mesures se heurterait bien vite à des limites, pour des raisons politiques et eu égard au revenu agricole. Il convient de relever au sujet d'une généralisation des paiements directs que nous ne disposons actuellement d'aucune base légale permettant une telle généralisation, dont le coût serait très élevé; cette mesure pourrait présenter l'avantage de réduire un peu la pression de la production.

Nous ne sommes cependant pas restés inactifs et avons déjà fait de premiers pas dans la direction indiquée ci-dessus. Ainsi, en juin 1985, nous avons arrêté en matière de contingentement une réglementation plus stricte de la compensation au sein des coopératives, pour inciter les producteurs à s'en tenir davantage à

leur propre contingent. Cette mesure est efficace à notre avis, vu le recul des livraisons de lait noté depuis des mois. En date du 16 juin 1986, nous avons en outre ordonné une réduction des contingents de 1,5 pour cent environ pour la période en cours, et annoncé une réduction supplémentaire pour le 1^{er} mai 1987.

Par ailleurs, vous avez adopté, durant la session de juin 1985, des motions réclamant une révision urgente de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, aux fins de majorer la taxe due en cas de dépassement de contingent, dès la période 1985/86. Le délai référendaire relatif à cette modification de l'arrêté étant arrivé à échéance le 13 janvier 1986, sans qu'il en soit fait usage, nous avons porté ladite taxe de 60 à 75 centimes par kilo de lait le 29 janvier 1986. Ce renforcement des dispositions freine aussi les livraisons de lait.

Le niveau moins élevé des stocks de fromage à pâte dure, d'emmental en particulier, dû à la régression des livraisons de lait a entraîné dès janvier 1986 un allègement du compte de l'Union suisse du commerce de fromage, dans le secteur du placement dans le pays; en 1985 déjà il avait été possible de majorer sensiblement les prix à l'exportation, mais cela ne s'est pas encore traduit par un allègement de la charge financière, en raison de l'évolution du cours des monnaies.

De nouveaux problèmes sont cependant apparus ces derniers temps, en liaison avec la mise en valeur de la poudre de lait écrémé, ce dont a pâti le compte laitier.

La régression des livraisons de lait, à savoir d'un million dt en chiffre rond ou 3 pour cent environ dans le délai d'une année joue un rôle important dans notre jugement.

Tous les efforts faits en vue d'endiguer le compte laitier ne doivent toutefois pas nous faire perdre de vue que les dépenses portées dans ce compte dépendent aussi du renchérissement général. En valeur absolue, les dépenses consenties par la Confédération dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation ont

certainement augmenté de façon générale au cours des dernières années, à savoir d'un montant relativement élevé. Cependant, selon le compte d'Etat 1985, leur part dans les dépenses totales de la Confédération a diminué de 13,3 pour cent (1960) à 10,0 (1970), 9,1 (1980) et finalement 8,8 pour cent (1985). Le compte laitier très élevé de 1985 représente à peine 4 pour cent des dépenses totales de la Confédération; il y a onze ans, ce compte, légèrement inférieur à 500 millions de francs, représentait la même proportion de dépenses alors plus faibles.

Enfin, il faut en tenir compte, l'agriculture n'est pas seule à profiter de ces dépenses. Toute la population du pays tire profit, de façon directe ou indirecte, de l'existence d'une agriculture intacte et productive.

Ces indications devraient relativiser les critiques visant le niveau du compte laitier. Il incombera au Conseil fédéral et au Parlement de fixer ensemble la voie à suivre à l'avenir.

Au sujet du souhait d'une plus grande transparence du compte laitier, nous relevons que ses principaux postes figurent chaque année dans le compte d'Etat et dans le budget. Les commissions des finances des deux Conseils reçoivent des renseignements complémentaires. Enfin, nous remettons à la presse une abondante documentation chiffrée, après l'approbation du compte laitier. L'exigence, formulée dans le cadre de la procédure de consultation, selon laquelle le compte laitier doit renseigner conformément à la vérité n'a donc pas de raison d'être.

114.2 Orientation de l'utilisation du lait, et qualité du lait

Nous renonçons à répéter ici les considérations développées dans le Sixième rapport sur l'agriculture au sujet des problèmes mentionnés en titre. Le mode d'utilisation d'une quantité donnée de lait et la qualité de ce lait, comme celle des produits laitiers fabriqués, peuvent influencer sensiblement sur le résultat du compte laitier. Abstraction faite de quelques exceptions, l'orientation

de l'utilisation du lait est généralement bonne. La qualité du lait et celle des produits laitiers se situe à un niveau élevé. Le maintien et l'encouragement de la production de lait et de produits laitiers d'une haute qualité, notamment dans le secteur fromager, n'en sont pas moins des tâches permanentes.

114.3 Mise en valeur du lait écrémé et de la poudre de lait écrémé

En 1985, les campagnes de mise en valeur de poudre de lait écrémé ont coûté quelque 14,5 millions de francs au compte laitier, et elles ont donné lieu à bien des critiques; des renseignements précis ont été demandés à leur sujet dans le cadre de la procédure de consultation.

La centrifugation de lait fournit de la crème (beurre) d'une part, et du lait écrémé d'autre part. Ce dernier est en partie utilisé à l'état frais, pour l'affouragement, lorsqu'il ne peut servir à la fabrication de produits laitiers. La Confédération accorde des ristournes en cas d'utilisation à des fins d'affouragement; elle encourage donc cette mise en valeur judicieuse. Une grande partie du lait écrémé obtenu est transformée en poudre de lait écrémé, utilisée pour une part dans l'industrie des denrées alimentaire, et en grande quantité pour fabriquer des denrées fourragères. Les normes de composition établies pour les succédanés du lait entraînent non seulement l'utilisation de quantités appréciables de poudre de lait entier dans la fabrication de ces produits, mais aussi celle de quantités considérables de poudre de lait écrémé. En raison des fluctuations annuelles des livraisons de lait et des ventes de succédanés du lait, en recul depuis quelque temps, nous sommes confrontés depuis dix ans environ à des excédents périodiques de poudre de lait écrémé; ces excédents nécessitent une mise en oeuvre accrue dans le pays, pour une part, mais sont exportés surtout.

Le lait écrémé et la poudre de lait écrémé ne résultent pas seulement de la fabrication du beurre. De grandes quantités de lait écrémé sont dues à la fabrication de crème de consommation et de

crème à café, placées au plus haut niveau dans l'ordre de priorité de l'utilisation du lait. La consommation de crème, qui ne charge pas le compte laitier mais rapporte au contraire à la Confédération plus de 13 millions de recettes dont l'affectation est prescrite, augmente chaque année; il faut donc accepter le lait écrémé provenant de cette fabrication.

Du fait du contingentement laitier et des possibilités de production généralement limitées, de nombreux agriculteurs se sont mis à engraisser eux-mêmes les veaux de leurs vaches, à l'aide de leurs excédents de lait. En conséquence, le nombre des engraisseurs de veaux proprement dits a régressé et, de ce fait, les besoins en succédanés du lait ont diminué. Par comparaison avec le niveau maximum atteint dans les années septante, les ventes de cette denrée fourragère ont régressé de 40 pour cent environ en 1985, d'où de moindres besoins en poudre de lait entier. Il faut donc fabriquer davantage de beurre. En outre, la demande de poudre de lait écrémé diminue considérablement, et nous sommes maintenant confrontés à des excédents structurels dans ce secteur. D'une part, cette nouvelle évolution a des effets négatifs pour bien des engraisseurs de veaux. D'autre part, on doit considérer comme positif ce regain d'intérêt pour l'engraissement des veaux avec du lait entier, qui élimine le détour de l'emploi de succédanés du lait, peu judicieux en soi et souvent critiqué. Cependant, cela n'en est pas moins évident, un grand nombre d'agriculteurs produisent, en sus de leur contingent, du lait utilisé pour l'affouragement sur l'exploitation. Les conséquences en sont le rétrécissement d'un canal de vente, important jusqu'alors, et l'apparition de pertes supplémentaires de mise en valeur. A long terme, il faudra remédier à cette nouvelle situation en réduisant les contingents de façon appropriée; un premier pas a été fait dans cette direction le 16 juin 1986.

Nous voulons en outre inciter à de plus fortes livraisons de lait écrémé aux détenteurs de porcs, afin de stimuler une utilisation de ce produit la plus judicieuse possible des points de vue du prix, de la dépense d'énergie et de l'écologie. C'est pourquoi nous avons arrêté une nouvelle réglementation entrée en vigueur

4 au milieu de 1986, afin d'éviter à l'avenir le séchage de lait écrémé, en partie tout au moins; cette réglementation sera affinée au cours des mois, et appliquée avec souplesse. Ce mode d'utilisation coûtera lui aussi, mais moins, dans l'ensemble, que les campagnes de mise en valeur de poudre de lait écrémé.

114.4 Utilisation de poudre de lait entier

En règle générale, la fabrication de poudre de lait entier a lieu uniquement sur demande, et ce produit est utilisé surtout dans l'industrie du chocolat et dans celle des succédanés du lait.

Afin de protéger la production indigène, l'importation de poudre de lait entier est soumise à un régime de prise en charge, chaque partie de produit importé impliquant la prise en charge de quatre parties de marchandise indigène.

Il est nécessaire de réduire le prix de la poudre de lait entier du pays si l'on veut que les produits finis indigènes (le chocolat surtout) demeurent compétitifs sur le plan des prix, vis-à-vis des produits importés. La contribution s'élève à 170 francs par dt, et elle est accordée pour les 75 pour cent de la poudre de lait entier ou du lait concentré utilisés pour fabriquer les produits y donnant droit. En 1985, la quantité de poudre de lait entier et de lait concentré transformés en denrées alimentaires s'est élevée à 10 000 t en chiffre rond. La Confédération a versé 13 millions de francs au titre de contributions destinées à réduire les prix.

La fabrication de succédanés du lait ne donne pas droit à la contribution; elle a absorbé 5700 t de poudre de lait entier en 1985.

Pour être complets, nous mentionnons encore que 400 t de poudre de lait entier ont été exportées l'an dernier. La contribution à l'exportation s'élevait à 58 francs par dt de lait entier transformé. Du point de vue du compte laitier, cette mise en valeur peu avantageuse de poudre de lait entier était encore moins coû-

teuse que le placement du beurre et de la poudre de lait écrémé résultant de la centrifugation de lait.

114.5 Mise en valeur du petit-lait et de la poudre de petit-lait

Le petit-lait qui résulte de la fabrication de fromage est en règle générale utilisé sur place pour affourager des porcs. Lorsqu'une fromagerie bénéficie de contributions aux frais d'amélioration des structures, elle doit garantir l'utilisation du petit-lait à l'état frais, pour l'affouragement.

Le petit-lait est utilisé de cette manière à raison de quelque 95 pour cent, aussi la quantité de petit-lait desséché qui doit être mélangée à d'autres denrées fourragères s'élève à environ 3000 t seulement. Il n'en résulte pas de dépenses à la charge de la Confédération.

115 Arrêté sur l'économie laitière 1987

115.1 Poursuite de l'application de mesures complémentaires d'ordre économique et financier

La situation générale qui a été exposée dans le chapitre précédent ne devrait en principe guère se modifier après 1987. Les moyens financiers prévus dans la loi sur l'agriculture seront donc trop faibles à l'avenir aussi, et de beaucoup, pour permettre de maintenir et de stimuler le placement des produits laitiers indigènes dans le pays, et de garantir ainsi un prix du lait couvrant plus ou moins les frais de production dans la moyenne de plusieurs années. Malgré tous les efforts de rationalisation, et en dépit des progrès évidents de la productivité, l'agriculture continuera à avoir de la peine à réaliser un revenu se maintenant au niveau de celui des autres secteurs d'activité. Comme nous l'avons déjà relevé, la production de lait concourt pour 32 pour cent en chiffre rond à la formation du rendement brut apuré de l'agriculture; en termes de produit du travail, cette contribution est un peu supérieure à 40 pour cent, selon les estimations. En outre, la grande majorité des exploitations

4 agriculteurs produisent du lait. C'est pourquoi le prix du lait est un facteur déterminant de la formation du revenu pour la plupart des entreprises. La Confédération, qui a en principe pour tâche, en vertu de la constitution et de la loi, de créer des conditions propres à permettre à l'agriculture d'obtenir un revenu convenable en comparaison de celui d'autres branches de l'économie, devrait, à l'avenir aussi, avoir la possibilité, grâce à l'arrêté sur l'économie laitière 1987, de sauvegarder dans une certaine mesure le revenu laitier, ce pilier du revenu agricole. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il n'existe pratiquement aucune solution de rechange.

Il est donc indispensable de créer des conditions permettant, à partir du mois de novembre 1987 encore, de recourir à d'autres recettes à affectation spéciale et aux ressources générales de la Confédération, en complément des moyens financiers prévus dans la loi sur l'agriculture, pour assurer le placement des produits laitiers dans le pays. Cependant, comme cela est déjà le cas, ces moyens financiers ne doivent pas être accordés sans condition. Le contingentement laitier doit rester en vigueur, et la garantie du prix du lait commercialisé demeurer ainsi limitée. L'octroi de contributions supplémentaires continuera d'impliquer la mise en oeuvre d'un large éventail de mesures d'entraide. Le Conseil fédéral doit conserver la compétence de fixer le prix de base du lait et le volume total des contingents. Il nous incombera d'assurer à l'agriculture un revenu convenable, grâce à une optimisation de toutes les mesures applicables à ce secteur de l'économie, sans exiger des prestations insupportables des consommateurs et des contribuables, donc des finances fédérales.

115.2 Prorogation de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 ou arrêté sur l'économie laitière 1987?

A première vue, il serait tentant de proroger l'arrêté sur l'économie laitière 1977, quitte à modifier certaines de ses dispositions. Mais une telle procédure ne tiendrait pas compte de la nécessité d'apporter des modifications aux articles les plus importants de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, en raison

des nouvelles discussions relatives à la politique agricole et d'interventions parlementaires, et pour des motifs d'ordre législatif surtout. Cela concerne les articles relatifs à l'orientation quantitative de la production laitière (quantité de base ou contingentement) et ceux réglant la couverture des dépenses portées au compte laitier. Au sujet de la réglementation des problèmes financiers nous proposons des simplifications. En conséquence, l'arrêté sur l'économie laitière 1987 doit en partie être conçu d'une manière nouvelle, mais en suivant le principe selon lequel il faut autant que possible reconduire les dispositions qui ont fait leurs preuves.

12 Résultat de la procédure de consultation

Le 3 juillet 1985, le Département fédéral de l'économie publique a soumis à la procédure de consultation un rapport de l'Office fédéral de l'agriculture concernant un projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987. Un avant-projet d'arrêté fédéral était joint à ce rapport. Quant au fond, cet avant-projet ne différait pas beaucoup du projet d'arrêté joint au présent message, aussi pouvons-nous renoncer à en reproduire le contenu.

121 Avis des cantons

Remarques générales

Tous les cantons sont en principe favorables à l'avant-projet. Aucun ne conteste la nécessité de disposer à nouveau de moyens financiers complémentaires, à partir du mois de novembre 1987, pour continuer de garantir un prix de base du lait couvrant les frais de production et, partant, un revenu convenable à l'agriculture. Les cantons accordent en outre une très grande importance au contingentement laitier.

Contingentement laitier

Faute d'alternative, la poursuite de l'application du contingentement sous sa forme actuelle recueille une très large approba-

tion. Aucun canton ne demande une nouvelle attribution des contingents; par contre, bon nombre de modifications sont souhaitées. Certains des désirs exprimés sont d'une nature fondamentale; la plupart ont indubitablement trait aux dispositions d'exécution.

Les souhaits fondamentaux les plus importants concernent la prise en considération de la situation de l'agriculture en matière de revenu, une plus grande mise en compte des particularités des régions herbagères et de celles de montagne, et une application plus souple du contingentement.

La transformation, dans les zones de montagne II à IV, des parts à la quantité globale de lait en contingents individuels n'est guère discutée. Seuls deux cantons de montagne déclarent préférer le système actuel. 18 cantons s'opposent à une réduction générale des contingents, et certains d'entre eux à une réduction spécifique également. Quelques-uns de ces cantons accepteraient à la rigueur une réduction des contingents, mais seulement lorsque toutes les autres mesures auraient été épuisées (surtout le rachat de contingents). En ce domaine aussi on espère un traitement qui avantagerait les régions herbagères et celles de montagne.

Au sujet des dispositions de détail, les avis critiquent le plus souvent la définition des surfaces, la fixation du maximum par hectare et la limitation à cinq ans de la durée possible d'un gel de contingent. La poursuite de l'application de la réglementation relative aux suppléments de contingent est approuvée. Trois cantons souhaitent un élargissement de cette mesure.

La proposition selon laquelle l'Union centrale serait autorisée à procéder, sur la base du droit privé, à l'achat de contingents auprès de producteurs et, pour atténuer les cas de rigueurs, à leur cession à d'autres producteurs qui ne peuvent obtenir une majoration de leur contingent en vertu des dispositions relatives aux requêtes est interprétée de diverses façons. Une partie des cantons y voient un rachat de contingents, d'autres considèrent cette mesure comme une commercialisation limitée de contingents.

Huit cantons approuvent la proposition, six la rejettent. Neuf cantons se déclarent en faveur d'un rachat généralisé de contingents par la Confédération, six recommandent un véritable commerce de contingents, deux rejettent une telle idée. Les motifs invoqués en faveur d'un rachat de contingents ont surtout trait à la réduction de la quantité de lait qui peut être produite, mais concernent aussi l'ouverture d'une possibilité de résoudre les cas de rigueurs.

Les cantons approuvent largement la majoration de la taxe pour dépassement de contingent, jusqu'à 80 pour cent au moins du prix de base du lait.

Participation des producteurs à la couverture des dépenses

Les gouvernements cantonaux ont examiné de façon approfondie non seulement le contingentement laitier, mais aussi la participation des producteurs à la couverture des dépenses portées au compte laitier. Deux cantons critiquent le principe de la taxe générale (retenue); ils rejettent toute majoration de celle-ci. Un canton demande que la taxe soit portée à 4 centimes. Les autres cantons acceptent sa fixation à 3 centimes; 3 d'entre eux seraient prêts, sous certaines conditions, à accepter 4 centimes. Le relèvement de la quantité franche est bien accueilli, de façon générale. Une variante prévoyant 10 000 kilos en région de cultures proprement dite, 20 000 kilos en zone intermédiaire de la culture des céréales panifiables et 40 000 kilos en zone préalpine des collines et en région de montagne est la plus soutenue.

Aucun canton ne se prononce en faveur d'un prix de base différencié. En revanche, la différenciation projetée du produit de la vente du lait reçoit l'assentiment de 19 cantons; cinq cantons s'y opposent. Dix des cantons qui approuvent la mesure demandent un relèvement des seuils (en règle générale: 100 000 kg en plaine; 120 000 kg en zone préalpine des collines et en montagne). Neuf cantons proposent de prescrire l'affectation du produit de la taxe supplémentaire, à un rachat de contingents par exemple.

*** Autres mesures**

Pour huit cantons, la réglementation relative à la détermination du nombre de vaches donnant droit aux contributions aux détenteurs de vaches qui ne commercialisent pas de lait ne serait pas appropriée.

Quelques cantons seulement se prononcent sur les mesures appliquées à la frontière; au sujet des suppléments de prix sur la crème, la poudre de crème, les glaces comestibles et les caséinates, une rédaction plus générale est souhaitée, afin de permettre d'en grever les produits de substitution du lait et de produits laitiers qui apparaîtraient sur le marché.

23 cantons sont favorables à un paiement du lait selon sa composition. Mais les cantons souhaitent, de manière tout aussi nette, un système prévoyant non seulement des déductions mais des suppléments aussi. En outre, l'arrêté devrait se borner à fixer le principe de cette mesure, l'exécution en étant confiée aux organisations professionnelles.

Seize cantons rejettent le prélèvement d'une taxe sur le lait pris en charge à la ferme; deux cantons de montagne l'approuvent.

De l'avis de 19 cantons, l'approvisionnement des régions qui manquent de lait doit continuer à bénéficier de l'aide fédérale.

122 Avis des partis politiques

Remarques générales

Des quinze partis politiques invités à se prononcer, neuf l'ont fait. Le PDC, le PRD et l'UDC approuvent le projet d'arrêté, dans l'ensemble. Les six autres partis rejettent plus ou moins l'arrêté, dans la version mise en consultation. Pour le PS, le contingentement laitier n'a pas permis d'atteindre l'objectif visé; à son avis, il est nécessaire de réduire le volume des livraisons

de lait, qui a atteint un record, et de compenser la considérable disparité des revenus. C'est pourquoi ce parti propose une redistribution des contingents, liée à une forte différenciation du prix du lait et du produit de la vente du lait, sans accroissement de la charge du compte laitier. L'AdI demande un changement de cap en politique agricole; il faut éviter les excédents structurels, et les prix doivent retrouver leur capacité d'orienter la production. En complément, il faudrait prévoir des paiements directs. L'AdI propose notamment d'insérer dans l'article premier le principe de la limitation de la garantie du prix du lait. Le Parti libéral déclare ne pouvoir accepter les propositions, car on ne saurait résoudre les problèmes de l'agriculture en soumettant celle-ci au contrôle et à la tutelle de l'Etat. Pour lui, des progrès sont possibles seulement si les organisations professionnelles se voient accorder plus de responsabilité et si un commerce de contingents adoucit les duretés du contingentement laitier. La Liste libre rejette l'arrêté dans la version proposée, parce que le contingentement laitier repose sur des bases fausses, à son avis, et parce que la différenciation prévue du produit de la vente du lait lui semble être tout au plus un alibi. Elle propose de supprimer le contingentement et de recourir à une différenciation du prix propre à garantir la couverture des frais de production et à assainir le marché des produits laitier. Pour le POCH aussi la solution des problèmes passe par une différenciation du prix du lait; en outre, il faudrait encourager la production et l'utilisation indigènes, compte tenu de principes écologiques. De l'avis de l'AN, il faut améliorer le revenu agricole, de manière à mettre fin à l'exode rural. En conséquence, le prix du lait devrait être adapté aux coûts de production, les prix des denrées alimentaires pouvant être majorés.

Contingentement laitier

Le PDC, le PRD, l'UDC et l'AN acceptent la poursuite de l'application du contingentement laitier. Le dernier de ces partis politiques souhaiterait toutefois que les contingents soient réduits de 7 à 10 pour cent, de manière linéaire, et le prix du lait majoré en conséquence. L'AdI propose une nouvelle attribution des

contingents, sur la base d'un cadastre de la production, et une réduction simultanée de 31 à 29 millions dt de leur volume total. Le PS, la Liste libre, le Parti libéral et le POCH rejettent la poursuite de l'application du contingentement sous la forme proposée. De l'avis du Parti libéral, le Conseil fédéral devrait simplement fixer le volume global de la production et abandonner l'application du contingentement aux fédérations laitières. Pour le POCH, le contingentement tient trop peu compte des petites exploitations. Le PRD propose de conférer aux organisations professionnelles la compétence de réduire les contingents, car celles-ci connaissent mieux la situation des exploitations. L'UDC déclare ne pouvoir accepter des réductions de contingents que si tous les efforts faits sur une base volontaire devaient échouer.

Au sujet d'un rachat ou d'un commerce de contingents, des avis favorables et des avis négatifs sont exprimés.

La plupart des partis politiques approuvent la majoration de la taxe pour dépassement de contingent.

Trois partis politiques (PS, AN, Liste libre) demandent un compte laitier plus transparent.

Participation des producteurs à la couverture des dépenses

En matière de taxe générale (retenue) ou de participation à la couverture des dépenses, les avis vont du rejet à une différenciation allant de 2 à 20 centimes, en passant par des montants de 2, 3 et 4 centimes par kilo de lait. Par contre, la majorité des partis approuve le relèvement de la quantité franche. Parmi les différentes variantes proposées, celle qui prévoit 10 000 kilos en région de cultures, 20 000 kilos en zone intermédiaire et 40 000 kilos en zone préalpine et en montagne domine nettement. Trois partis rejettent la différenciation proposée du produit de la vente du lait (AN, Parti libéral, Liste libre), quatre l'approuvent avec certaines réserves (UDC, PDC, PRD, AdI), deux demandent une différenciation du prix du lait (PS, POCH).

Autres mesures

La transformation de lait en poudre de lait, utilisée pour l'affouragement en fin de compte, est considérée comme une chose illogique; il faudrait utiliser exclusivement du lait entier frais pour l'élevage et l'engraissement (POCH, AN, Liste libre).

Au sujet des mesures appliquées à la frontière, l'AdI propose de biffer les suppléments de prix sur les caséinates. De l'avis de ce parti, la production de fromage aurait dépassé le volume supportable du point de vue financier; les mesures d'encouragement devraient dès lors être appliquées avec beaucoup de retenue.

La plupart des partis se prononcent en faveur d'un paiement du lait selon sa composition. Il est toutefois demandé de ne pas prévoir seulement des déductions de prix, mais des suppléments aussi. L'arrêté ne devrait fixer que le principe, l'exécution restant l'affaire des organisations professionnelles.

Sept partis politiques s'opposent à la perception d'une taxe sur le lait pris en charge à la ferme. De l'avis de deux partis (PDC, Parti libéral) la Confédération doit continuer à soutenir l'approvisionnement des régions qui manquent de lait.

123 Avis des groupements économiques

Remarques générales

61 des 90 groupements consultés, et 35 autres organisations et associations se sont prononcés sur le projet.

La nécessité d'un nouvel arrêté sur l'économie laitière n'est pas contestée. Celle de continuer à affecter des moyens financiers complémentaires au placement des produits laitiers dans le pays est également reconnue. Par contre, un grand nombre d'avis contiennent des propositions de modification, notamment au sujet du contingentement laitier et de la différenciation du produit de la vente du lait. Les propositions faites sont parfois diamétrales-

* ment opposées. Selon divers avis exprimés, les critères utilisés pour attribuer les contingents seraient faux et il conviendrait de les réexaminer, raison pour laquelle une nouvelle répartition des contingents s'imposerait. En outre, plusieurs organisations considèrent que le volume total des contingents est beaucoup trop élevé. Par ailleurs, il est aussi proposé de réviser l'arrêté sur le statut du lait, afin de mieux séparer les tâches de droit public des fédérations laitières de leurs activités économiques; une vive critique se fait parfois jour à ce sujet. Diverses organisations plaident en faveur d'une plus grande efficacité du prix du lait en tant qu'instrument d'orientation de la production, des compléments de revenu étant apportés par un système de paiements directs. Les milieux de la protection de l'environnement se prononcent pour une production moins intensive, et une compensation de la perte de revenu par des paiements directs le cas échéant. Bon nombre d'avis demandent un renforcement des dispositions visant à encourager la répartition du travail entre la plaine et la montagne. Quelques organisations, dont l'Association suisse de défense des petits et moyens paysans (VKMB) et la Maison Denner, sont déçues du projet; à leur avis les contingents auraient été mal attribués et le principe, ancré dans la loi sur l'agriculture, de prix couvrant les frais de production ne serait pas respecté. Pour elles, la solution réside dans des prix agricoles différenciés, la différenciation proposée du produit de la vente du lait étant tout au plus un alibi. C'est pourquoi la Maison Denner propose de renvoyer le projet au Département fédéral de l'économie publique.

Les organisations agricoles rejettent la proposition selon laquelle l'Union centrale devrait désormais prendre à sa charge les frais d'acquisition de lait de secours; la Confédération doit continuer de les couvrir.

Contingentement laitier

Les organisations acceptent en principe, de manière tacite ou explicite, la poursuite de l'application du contingentement laitier. Les milieux agricoles demandent cependant que l'article y

relatif mentionne la prise en considération de la situation en matière de revenu agricole et une protection appropriée contre les importations.

L'Union centrale et quelques autres organisations agricoles se prononcent contre toute réduction forcée des contingents; d'autres fédérations agricoles, notamment l'Union suisse des paysans, s'opposent à tout le moins à une réduction linéaire des contingents. De l'avis de ces organisations, de telles mesures devraient être envisagées uniquement si la quantité de lait ne peut être réduite de manière suffisante en recourant à des solutions libérales, comme l'abandon indemnisé de contingents. Les organisations de l'agriculture de montagne demandent que d'éventuelles réductions de contingents tiennent compte des possibilités d'exploitation dans les diverses régions, et tout spécialement des régions où les conditions de production sont difficiles. Elles souhaitent en outre une réglementation souple en matière de contingentement en région de montagne et sur les alpages.

Différents milieux, comme le VKMB, l'Union des producteurs suisses (UPS), des organisations de protection de l'environnement, la Fédération des coopératives Migros et la Maison Denner critiquent l'attribution actuelle des contingents, qui se fonderait sur de mauvaises bases, vu l'importance accordée aux livraisons effectuées autrefois. A leur avis, il faudrait plutôt se fonder sur des critères tels que la surface fourragère principale, les surfaces indicatives pour les cultures, la structure de l'exploitation, les conditions de production, etc. Des organisations des agriculteurs de montagne demandent elles aussi la fixation de la quantité maximale par hectare de surface fourragère principale. Dans ce contexte, certains milieux recommandent l'établissement d'un cadastre des exploitations. Le Vorort exige lui aussi un réexamen des critères d'attribution, préalablement à une nouvelle distribution des contingents.

Pour la Communauté de travail de la population montagnarde du canton de Lucerne, il faudrait procéder à une large redistribution des contingents actuels, notamment en liaison avec l'insti-

tution d'une obligation d'ouvrir des terres dans les régions de cultures.

Un nombre respectable d'organisations étrangères à l'agriculture demandent de manière pressante une réduction du volume total des contingents; la plupart de celles-ci recommandent une réduction par étapes, de 31 à 29 millions dt. Certaines d'entre elles souhaitent en outre l'insertion dans le projet d'une disposition en vertu de laquelle les contingents seraient périodiquement réduits, dans une mesure limitée, afin de créer une réserve permettant de traiter les cas de rigueurs et de tenir compte des exploitations qui se heurtent à des conditions de production difficiles. A ce sujet, il est aussi demandé de ne pas reconduire tacitement, dans le nouvel arrêté, les contingents attribués en dernier lieu.

Des organisations de protection de l'environnement plaident en faveur d'une production moins intensive et demandent un abaissement à 7000 et 6000 kilos respectivement des quantités maximales de lait par hectare. Il ne faudrait toutefois pas réduire les petits contingents. En outre, on devrait offrir au producteur la possibilité de choisir la production d'un contingent plus faible, mais à un prix du lait majoré. L'achat ou la location de terres ne devrait pas donner lieu à un transfert de lait lorsque l'acquéreur dispose déjà d'un contingent supérieur à 70 000 kilos; le VKMB souhaiterait fixer cette limite à 50 000 kilos.

Les fabricants de denrées alimentaires et le Vorort demandent la prise en considération des intérêts de l'industrie des conserves de lait et des utilisateurs de lait lors de l'attribution et des réductions de contingents; la fabrication de fromage ne devrait pas être avantagée de façon unilatérale.

L'octroi de suppléments de contingent aux producteurs situés en dehors des régions de montagne est bien accueilli, à peu d'exceptions près. La Fédération des producteurs de bétail aimerait voir ce supplément passer de 1500 à 2000 kilos par animal, pour un nombre maximum porté à 25 pour cent de l'effectif des vaches de

l'acheteur. Les "Comités paysans" se prononcent en faveur du versement d'une contribution de 500 francs par animal acheté au lieu de l'octroi d'un supplément de contingent. Des organisations qui représentent des régions de montagne plaident en faveur d'un gel temporaire de parties de contingents en région de plaine, la quantité gelée étant réattribuée lors de l'achat d'animaux élevés en montagne (Grisons; pool laitier).

La majeure partie des organisations agricoles approuvent la disposition de l'avant-projet selon laquelle l'Union centrale serait autorisée à procéder à l'achat de contingents auprès de producteurs et, pour atténuer les cas de rigueurs, à leur cession à d'autres producteurs. Quelques autres milieux déclarent être en mesure d'accepter cette autorisation, sous certaines conditions et si les autorités collaborent, alors que 25 organisations non agricoles ou agricoles rejettent catégoriquement une telle disposition. Ces organisations, et d'autres aussi, se déclarent en outre opposées à un véritable commerce de contingents.

La plupart des organisations agricoles proposent un rachat de contingents par la Confédération.

La majorité des groupements accepte, de manière tacite ou explicite, la fixation de la taxe due en cas de dépassement du contingent à 80 pour cent au moins du prix de base du lait, ou à un montant compris entre 80 et 85 pour cent de ce prix. Quelques-unes réclament une déduction plus forte, parfois de 100 pour cent au moins du prix du lait.

Une grande partie des organisations approuvent également le maintien de la possibilité d'une certaine compensation des dépassements de contingent au sein de la coopérative, mais certaines demandent la poursuite d'une application restrictive de cette possibilité. Une organisation de consommateurs et Coop-Suisse s'opposent par contre à de telles compensations. L'Union suisse des paysans et quelques autres organisations agricoles proposent, pour les zones de montagne II à IV, de procéder à une déduction seulement lorsque la somme des contingents individuels est dépas-

• sée au niveau de la coopérative. Des milieux de l'agriculture de montagne et d'autres fédérations souhaiteraient voir cette même réglementation être appliquée en zone de montagne I aussi.

En résumé, nous relevons que bon nombre de propositions ont trait aux dispositions d'exécution.

Compte laitier; participation des producteurs à la couverture des dépenses

Dans leur grande majorité, les organisations paysannes acceptent, sans plaisir il est vrai, la majoration à 3 centimes par kilo de la taxe générale des producteurs (retenue).

Bon nombre d'organisations non agricoles acceptent expressément ou de manière tacite une taxe générale de 3 centimes par kilo; six organisations (dont le Vorort, la Fédération des coopératives Migros et une organisation de consommateurs) proposent de fixer cette taxe à 4 centimes. Quelques autres organisations de consommateurs ou syndicales et Coop-Suisse se prononcent en faveur d'une taxe générale s'élevant à 5 pour cent du prix de base du lait; la taxe supplémentaire devrait en revanche être biffée. Les organisations de protection de l'environnement souhaitent un très fort échelonnement de la taxe générale, à savoir jusqu'à 25 centimes par kilo. L'UPS déclare rejeter toute participation générale des producteurs à la couverture des dépenses, aussi longtemps que les contingents et la production n'auront pas été répartis de façon plus équitable. Le VKMB et la Maison Denner réclament une différenciation prononcée du prix du lait, selon les coûts de production; la différenciation proposée du produit de la vente du lait est très insuffisante à leurs yeux.

L'unanimité se fait autour d'une majoration de la quantité franche. De très nombreuses organisations proposent un échelonnement plus accentué de celle-ci. La plupart souhaitent une différenciation selon la région de cultures (10 000 kg), la zone intermédiaire de culture des céréales panifiables (20 000 kg) et les autres

régions (40 000 kg). Le VKMB demande de soustraire à la taxe générale les premiers 40 000 kilos de lait livré.

Un grand nombre d'organisations approuvent aussi le prélèvement, auprès des producteurs, d'une taxe supplémentaire sur la part des livraisons de lait supérieure à un seuil fixé à 80 000 kilos ou plus. Les organisations de faïte de l'agriculture demandent l'affectation du produit de cette taxe supplémentaire à des mesures d'orientation de la production, notamment au rachat de contingents. Pour diverses organisations, le seuil de 80 000 kilos est trop bas, de façon générale ou pour certaines régions tout au moins; mieux vaudrait le fixer par exemple à 100 000 kilos en région de cultures et à 120 000 kilos dans les autres régions. Des organisations de l'agriculture de montagne proposent un seuil de 70 000 kilos pour la région de cultures et la zone intermédiaire, et de 100 000 kilos pour les autres régions. Quelques organisations agricoles rejettent la taxe supplémentaire. Des milieux de l'agriculture biologique demandent que la taxe supplémentaire soit fixée à 10 et 20 centimes respectivement par kilo de lait, dès l'entrée en vigueur du nouvel arrêté.

Enfin, des milieux représentant les régions de montagne, et d'autres organisations, proposent de percevoir une taxe, à la charge des consommateurs, sur une partie ou sur tout le lait commercialisé; le produit de cette taxe serait versé aux producteurs situés en région de montagne, sous la forme d'un supplément au prix du lait.

Allégement du marché des produits laitiers

Les organisations de faïte de l'agriculture souhaitent voir la Confédération pouvoir encourager la reconversion d'entreprises laitières non seulement à la garde extensive de bétail, mais également à d'autres types de production (p. ex. culture des champs). Des milieux de la protection de l'environnement et d'autres groupements demandent aussi l'encouragement de formes de production respectueuses de l'environnement, telles l'agriculture écologique, ainsi que le soutien de la garde de chèvres, de moutons ou de che-

vaux, à l'aide de contributions versées en fonction du nombre d'animaux et de la surface.

La poursuite de l'encouragement de l'utilisation de lait entier dans l'engraissement et l'élevage, notamment par le versement de contributions aux détenteurs de vaches qui ne mettent pas de lait dans le commerce, est approuvée de façon expresse ou tacite; il faudrait abandonner l'idée d'une pratique plus restrictive.

Succédanés du lait

Au sujet de l'administration des succédanés du lait, plusieurs milieux directement intéressés proposent de renoncer à l'avenir à l'adjonction de poudre de lait entier, afin d'améliorer la compétitivité de ces produits.

Taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé

La disposition légale, à nouveau prévue, qui concerne la perception de taxes sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé n'est pas contestée. Quelques organisations, les fabricants de denrées alimentaires par exemple, rejettent une éventuelle extension de la taxe actuelle (sur le lait de consommation partiellement écrémé) au lait écrémé ou aux produits à base de lait écrémé.

Suppléments de prix sur les importations de caséinates

Les milieux de l'économie laitière et de l'agriculture se félicitent de la création d'une base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur les importations de caséine, de caséinates et d'autres dérivés de la caséine; l'Union centrale demande en outre l'extension de cette réglementation aux albumines, protéines laitières totales et dérivés de celles-ci. L'Union suisse des arts et métiers et une organisation de consommateurs déclarent pouvoir se rallier à cette innovation. De larges milieux de l'industrie et du commerce, des salariés et des consommateurs s'opposent par contre à ces nouvelles restrictions des importa-

tions; seule une petite part des quelque 50 produits importés - des produits spéciaux les plus divers - pourrait être produite en Suisse.

Suppléments de prix sur des fromages importés

Personne ne combat la poursuite de la perception de suppléments de prix sur des fromages importés. Le commerce d'importation souhaite toutefois une meilleure prise en considération de l'évolution des prix à l'étranger. De l'avis d'organisations de consommateurs en particulier, la charge aurait atteint une limite à ne pas franchir; les fabricants suisses de fromage profiteraient d'une forte protection contre les importations, sans devoir s'efforcer tout spécialement d'améliorer la qualité de leurs produits ou d'innover.

Encouragement de la fabrication de fromage

De façon générale, la poursuite de l'octroi de contributions aux fins d'encourager la fabrication de fromage et d'améliorer les structures en économie fromagère est bien accueillie. La Fédération des coopératives Migros recommande cependant une grande prudence dans l'application de ces mesures, car la production de fromage aurait dépassé la limite supportable du point de vue financier. Des organisations de consommateurs s'opposent à une plus grande centralisation de la fabrication de fromage. Les laiteries moyennes proposent une extension des mesures d'encouragement; il faudrait soutenir de façon générale l'utilisation de lait n'occasionnant pas de pertes, et non pas unilatéralement la fabrication de fromage.

Aucune opposition de principe ne se fait jour au sujet de la possibilité de transférer des organisations de producteurs de la zone d'ensilage à celle d'interdiction; la Fédération des coopératives Migros recommande là aussi la plus grande prudence. Le Vorort et les fabricants de denrées alimentaires souhaitent voir les modalités usuelles d'approvisionnement et les intérêts de l'in-

industrie des conserves de lait et des utilisateurs de lait touchés être pris en considération.

Paieinent du lait selon sa composition

L'institution d'un paiement du lait selon sa composition est accepté presque sans opposition. Diverses organisations de consommateurs, la Fédération des cafetiers, restaurateurs et hôteliers et la Société suisse des hôteliers expriment leur satisfaction au sujet de la taxe prévue sur le lait d'une composition inférieure à la moyenne. La plupart des associations agricoles et de l'économie laitière, les organisations du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, et quelques fédérations de consommateurs et de protection de l'environnement se prononcent en faveur d'un système prévoyant des déductions et des suppléments. Pour les organisations paysannes de faîte, seul le principe du paiement du lait selon sa composition devrait être inséré dans l'arrêté.

Prise en charge du lait à la ferme

L'Union des acheteurs de lait, des organisations de consommateurs et Coop-Suisse approuvent expressément la taxe sur le lait pris en charge à la ferme. Des milieux de consommateurs exigent qu'en cas de prise en charge du lait à la ferme, celle-ci ait lieu tous les jours; ils mettent l'accent sur la fraîcheur du lait et des produits laitiers.

L'Union centrale et quelques autres organisations rejettent une telle taxe, mais proposent de rendre plus stricte la procédure d'autorisation.

Diverses organisations agricoles, les Centrales de vulgarisation, les commerçants en lait, les laiteries moyennes, la Fédération des coopératives Migros, le Vorort, les fabricants de denrées alimentaires et quelques autres organisations demandent de biffer cette disposition.

Taxe en faveur de la publicité

De grandes organisations de l'industrie et du commerce aimeraient contraindre l'Union centrale à utiliser pour la seule publicité générique, à l'avenir aussi, le produit de la taxe versée par les producteurs affiliés à celle-ci et par ceux qui ne le sont pas, ou à répartir le produit de cette taxe entre les divers utilisateurs de lait. Pour les fabricants de denrées alimentaires, des représentants de l'industrie privée devraient avoir un droit de regard sur la préparation et l'application des mesures d'encouragement, et pouvoir même y collaborer.

124 Commission des cartels

La Commission des cartels reconnaît la nécessité de poursuivre l'application du contingentement laitier, mais propose de soumettre les critères d'attribution à un examen approfondi. Elle recommande une adaptation de la quantité de lait commercialisée, ou des contingents, à la capacité d'absorption du marché. Le nouvel arrêté sur l'économie laitière devrait fixer un objectif de production, afin de concrétiser la quantité totale de lait vers laquelle il faut tendre. La Commission des cartels rejette ensuite la disposition qui autorise l'Union centrale à procéder à l'achat de contingents auprès de producteurs et à leur cession à d'autres. A son avis, un commerce ou une revente de contingents n'entrent pas en considération.

La Commission recommande une majoration, à 4 centimes par kilo, de la participation générale à la couverture des dépenses, avec relèvement simultané de la quantité franche. Elle estime justifiée la participation supplémentaire prévue pour les grandes exploitations, mais il faudrait échelonner la quantité seuil et la taxe non seulement selon les zones, mais selon les possibilités de production aussi.

La Commission s'oppose à la perception de suppléments de prix sur les importations de caséines, caséinates et autres dérivés de la caséine. Elle estime judicieuse l'idée de mettre à la charge de

* l'Union centrale les frais d'acquisition de lait de secours, au titre de mesure d'entraide acceptable. Elle se rallie également au paiement du lait selon sa composition, mais considère toutefois qu'on ne saurait prévoir seulement des déductions. Au sujet de la taxe en faveur de la publicité, la Commission propose de la réserver à la publicité générique exclusivement. Enfin, elle se réserve d'examiner un jour l'ensemble du secteur laitier.

125 Commission consultative

Les organisations de faïte de l'économie étant représentées à la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture, les discussions et propositions sont demeurées dans le cadre des avis examinés ci-devant.

126 Appréciation des avis exprimés

En résumé, on peut retenir que la nécessité d'adopter un arrêté sur l'économie laitière 1987 n'est pas contestée; de même, presque tous les avis exprimés reconnaissent qu'il faudra de nouveau affecter des moyens financiers supplémentaires au soutien de l'économie laitière. L'unanimité est pratiquement atteinte sur la nécessité de poursuivre l'application du contingentement laitier, faute d'alternative. Par contre, les opinions divergent très fortement au sujet de la forme à donner au contingentement. A notre avis, il ne serait pas judicieux de changer brusquement de système et de procéder à une large redistribution des contingents; on ne peut en effet bouleverser les structures existantes. Par ailleurs, nous ne pouvons renoncer sous aucun prétexte à la possibilité, déjà ouverte, d'adapter les contingents aux conditions d'écoulement et de les réduire - éventuellement majorer - de manière linéaire ou spécifique. De très nombreux avis ont trait à l'application du contingentement et n'impliquent dès lors pas une modification du projet d'arrêté; il ne serait d'ailleurs pas indiqué de charger le texte de l'arrêté avec trop de détails.

Les plus grandes divergences se manifestent au sujet de la participation des producteurs à la couverture des dépenses ou de la

différenciation du produit de la vente du lait. Alors que certains milieux n'acceptent pas même un élargissement modéré de cette différenciation, d'autres demandent un échelonnement beaucoup plus prononcé de la participation des producteurs ou un échelonnement du prix de base du lait, à savoir jusqu'à 25 centimes par kilo. On peut néanmoins dire que la majorité accepte plus ou moins les propositions figurant dans l'avant-projet, même si diverses modifications font l'objet de souhaits, dont certains doivent être pris en considération (plus fort échelonnement de la quantité franche). Abstraction faite de la majoration à 4 centimes par kilo de la taxe générale, nous nous en tenons cependant à nos propositions, modérées et parfaitement acceptables à notre avis. On ne peut résoudre les problèmes auxquels se heurtent les petites exploitations par le seul biais d'une forte différenciation du produit de la vente du lait et aux dépens des plus grandes entreprises, qui sont en grande partie des exploitations familiales gérées de façon rationnelle.

Les critiques exprimées au sujet de l'institution envisagée de suppléments de prix sur les importations de caséines, caséinates et dérivés de la caséine nous ont incités à abandonner l'idée d'une telle disposition.

Etant donné l'accueil généralement favorable fait au principe d'un paiement du lait selon sa composition, nous vous soumettons un texte rédigé d'une autre manière. Par ailleurs, nous vous proposons un article relatif à la durée maximale de stockage du lait, en lieu et place de celui qui prévoyait une taxation de la prise en charge du lait à la ferme.

13 Principales innovations apportées par l'arrêté sur l'économie laitière 1987

131 Contingentement laitier

131.1 Principe

Les articles 2 et 3 du projet d'arrêté fixent les principes du contingentement laitier. Nous sommes à nouveau chargés de son exécution (art. 30 du projet) et devons régler, par la voie d'ordonnances, tous les détails utiles et en rapport avec l'objectif de cette mesure. La nécessité de poursuivre l'application du contingentement aux fins d'adapter le volume des livraisons de lait aux capacités d'absorption du marché n'est guère contestée. Ce contingentement aide aussi à maintenir dans des limites supportables les dépenses portées au compte laitier, et rend possible la garantie du prix de base du lait, facteur déterminant pour l'agriculture (art. 2, 1^{er} al., du projet).

Nous ne pouvons pas satisfaire les exigences de milieux agricoles, selon lesquels il y aurait lieu de tenir aussi compte, lors de la fixation des contingents, de la situation de l'agriculture en matière de revenu et d'une protection appropriée contre les importations. Certes, assurer un revenu suffisant à notre agriculture est un objectif très important de la politique agricole. L'arrêté sur l'économie laitière vise aussi, dans son ensemble, la garantie du prix du lait et du revenu. Mais il serait absolument contradictoire de vouloir améliorer le revenu agricole - par une augmentation du volume de lait commercialisé, semble-t-il - à l'aide d'une mesure de limitation de la production, telle que le contingentement. Grâce à la loi sur l'agriculture et aux dispositions de l'arrêté ci-joint nous disposerons par ailleurs d'un instrument permettant d'assurer à notre économie laitière une large protection contre les importations. Notre intention est de continuer à en user de manière efficace. Par contre, nous estimons qu'il est superflu de le mentionner à l'article 2 du projet. Au surplus, nous renvoyons au paragraphe 232.8 du Sixième rapport sur l'agriculture.

131.2 Détails de l'application

L'arrêté sur l'économie laitière 1987 ne fixe pas la manière d'appliquer le contingentement laitier. A notre avis, il serait peu réaliste de vouloir passer à un autre système, après dix années d'application de cette mesure. Une nouvelle réglementation ferait certes des heureux, mais beaucoup de mécontents aussi, et les critiques changeraient simplement de camp; la mesure n'en serait pas mieux appréciée dans l'ensemble. La réglementation appliquée à l'avenir devra donc tenir compte des expériences faites au cours des dix années précédentes, et reconduire le système actuel. Nous partons en outre de l'idée que les contingents attribués en dernier lieu au moment de l'expiration de la validité de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 demeureront valables en principe. A ce sujet, il convient de tenir compte du fait qu'en notre qualité d'autorité d'exécution nous avons déjà la compétence d'adapter les contingents à de nouvelles situations; le projet d'arrêté reconduit cette réglementation et la mentionne expressément.

Divers avis exprimés demandent toutefois une nouvelle méthode de contingentement. Leurs auteurs estiment nécessaire d'innover après dix années d'application du système actuel, mais ils ne font cependant pas de propositions utilisables. Inversement, de larges milieux de l'agriculture rejettent toute modification du système, car il en résulterait inutilement de grandes inquiétudes chez les producteurs.

Le nouvel arrêté sur l'économie laitière entrera en vigueur le 1^{er} novembre 1987, c'est-à-dire au milieu de l'année de contingentement qui commencera le 1^{er} mai 1987 pour s'achever le 30 avril 1988. Il est donc indispensable de pouvoir proroger d'un semestre les dispositions de l'arrêté de 1977 relatives au contingentement laitier; les dispositions analogues du nouvel arrêté entreraient en vigueur le 1^{er} mai 1988 seulement (art. 34, 2^e et 3^e al., du projet).

Contingents dans les régions allant de la plaine à la zone de montagne I

Selon le projet d'arrêté, les producteurs situés en région de plaine, en zone préalpine des collines ou en zone de montagne I disposeront des contingents attribués en dernier lieu sur la base de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 (art. 33, 1^{er} al., let. a, du projet).

Contingents dans les zones de montagne II à IV

Dans les zones de montagne II à IV, la part à la quantité globale de lait de la coopérative locale dont bénéficie chaque producteur, en vertu de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, deviendra un contingent individuel le 1^{er} mai 1988. Les quantités globales de lait attribuées aux producteurs isolés de ces zones et aux exploitations d'alpage seront transformées en contingents individuels (art. 33, 1^{er} al., let. b et c, du projet).

Dans l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, le législateur libérait tout d'abord du contingentement les producteurs situés dans ces zones, mais prévoyait un contingentement au niveau des coopératives pour le cas où cette libération s'avérerait n'être plus possible. Après qu'il apparut indispensable, en 1981, de soumettre au contingentement tous les producteurs du pays, le système dit de la quantité globale de lait fut introduit dans les zones de montagne II à IV. La raison du choix de ce système réside dans les critiques formulées auparavant à l'encontre de la fixation, par l'Etat, des contingents individuels dans la région de plaine, en zone préalpine des collines et en zone de montagne I. Les critiques visaient notamment le caractère schématique du calcul des contingents. Selon leurs auteurs, la coopérative aurait été mieux à même de répartir entre ses fournisseurs, de manière judicieuse et selon les besoins de chacun, la quantité de lait dont elle disposait. C'est pourquoi la quantité globale de lait attribuée à la coopérative y est déterminante en premier lieu, depuis 1981, les organes de la coopérative pouvant attribuer à chacun des fournisseurs une part à cette quantité. Mais il a fallu

instituer une procédure de requête dans ces zones également, depuis le 1^{er} mai 1982, car aucun transfert n'avait eu lieu, dans le cadre de la quantité globale de lait, lorsque des circonstances spéciales l'auraient nécessité.

Force est de constater aujourd'hui que le système appliqué a seulement été la source de difficultés. Cependant, il nous a permis de nous rendre compte que l'attribution de contingents individuels est plus judicieuse que celle de quantités globales de lait.

La transformation en contingents individuels des parts des producteurs à la quantité globale de lait ne devrait guère poser de problèmes sérieux; il n'est d'ailleurs pas prévu de procéder à de nouveaux calculs. Les parts à la quantité globale de lait, fixées aujourd'hui déjà pour chaque producteur, constitueront la base des contingents individuels. En cas de modification de la situation au cours de la période de contingentement précédente, la quantité globale de lait sera adaptée pour le 1^{er} mai 1988. Lorsque les coopératives annonceront, jusqu'à fin mai 1988, avoir procédé à leur propre répartition de leur quantité globale entre les fournisseurs, cette répartition sera déterminante dès le 1^{er} mai 1988 si elle satisfait aux exigences légales (décision à la majorité fixée dans les statuts ou décision unanime des membres producteurs de lait). Dans le cas contraire, la fédération laitière attribuera, comme contingents individuels, les parts calculées conformément aux dispositions de l'ordonnance en vigueur à l'époque. Tous les nouveaux contingents individuels feront l'objet d'une notification par décision susceptible de recours. Le recours pourra toutefois viser uniquement des erreurs d'enregistrement ou de calcul, car le volume total des contingents devra demeurer le même. L'important pour les producteurs, c'est que le total des nouveaux contingents individuels équivaudra à la quantité globale de lait mise au net; les parts non entièrement utilisées dans le cadre de la quantité globale d'une coopérative resteront donc acquises à cette dernière.

La réglementation relative au niveau des contingents lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1987, ou le 1^{er} mai 1988 pour être plus précis, figure dans les dispositions transitoires, car elle revêtira de l'importance à ce moment-là seulement.

Comptes

Le passage au système des contingents individuels dans les zones de montagne II à IV supprimera le problème des comptes séparés dans les coopératives mixtes. Dans ces coopératives, où certains producteurs relèvent de la zone de montagne I et d'autres de la zone de montagne II, il a fallu jusqu'ici établir des comptes séparés pour le groupe des producteurs contingentés individuellement (zone de montagne I) et pour celui des producteurs soumis au régime de la quantité globale de lait (zone de montagne II). Ces producteurs seront dorénavant traités de la même manière.

Application du contingentement laitier

Jusqu'à maintenant, il incombait au Conseil fédéral de régler l'application du contingentement. Le législateur prescrivait toutefois de prendre en considération certains critères, comme la superficie de l'exploitation, les possibilités d'exploitation, la situation particulière des régions de montagne et les besoins de l'économie fromagère de la zone d'interdiction de l'ensilage. Le législateur nous avait en outre chargés de fixer des quantités maximales par hectare de surface utile et de déterminer dans quelle mesure les parcelles situées à l'étranger seraient prises en considération.

Ces principes traçaient les lignes directrices de nos ordonnances sur le contingentement. Par ailleurs, nous devons régler un grand nombre d'autres détails, pour garantir une application correcte du contingentement, éviter les abus et permettre en fin de compte d'atteindre l'objectif visé.

Ces principes ont fait leurs preuves et il convient de les reprendre dans l'arrêté sur l'économie laitière 1987. Puisque nous serons chargés de l'exécution de l'arrêté, nous devrons de nouveau régler une foule de détails.

Modifications des contingents individuels

Comme nous l'avons déjà dit, les contingents attribués en dernier lieu, en vertu de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, seront en principe reconduits sous le nouveau régime. Cependant, nous devons recevoir la compétence d'adapter, de manière souple, la somme des contingents distribués aux possibilités d'écouler du lait et des produits laitiers dans le pays et à l'étranger, compte tenu du niveau du compte laitier. A cet effet, les contingents individuels pourront être réduits de manière linéaire, ou selon d'autres critères (art. 2, 2^e al., du projet). Nous tenons à cette disposition, bien que les milieux agricoles l'aient rejetée. A l'avenir non plus, le volume total des contingents ne sera pas une valeur intangible; en ce domaine, le Conseil fédéral doit jouir de la liberté d'action et de la marge de manoeuvre nécessaires.

Le projet prévoit en outre expressément que nous pourrions majorer ou réduire des contingents individuels, pour le début d'une année laitière, indépendamment de toute modification de la somme de ceux-ci (art. 2, 3^e al.). Même si nous n'avons actuellement pas d'idée précise quant à l'utilisation d'une telle compétence, nous l'estimons indispensable. L'évolution au sein de notre agriculture pourrait par exemple rendre souhaitables certains transferts de contingents. De telles modifications, cela est évident, auraient lieu dans une mesure supportable, donc limitée, et il faudrait par exemple prendre en considération, dans toute la mesure possible, leurs répercussions sur des modalités de ravitaillement usuelles. A l'avenir, on appliquera notamment les critères observés jusqu'à maintenant. Les possibilités actuelles de déposer des requêtes seront conservées sous le régime du nouvel arrêté, temporairement au moins; on continuera de prendre en considération les modifications de la surface. La possibilité de commencer à mettre du lait dans le commerce subsistera en principe, mais le traitement de telles

→ demandes demeurera restrictif. Nous continuerons de fixer le niveau maximum du contingent par hectare et de décider dans quelle mesure des parcelles situées à l'étranger peuvent être prises en considération (art. 2, 4^e al., du projet).

Nous devons enfin conserver le droit d'adapter les contingents individuels d'une façon différenciée selon les diverses zones que délimite la législation agricole, et de fixer la quantité maximale de lait par hectare à des niveaux différents, selon ces mêmes zones (art. 2, 5^e al., du projet).

Comme il ressort de ces considérations, la manière de formuler les dispositions en cause doit permettre d'atteindre certains objectifs, mais nous laisser une liberté d'action la plus grande possible dans l'utilisation des dispositions, dans l'intérêt des personnes concernées aussi.

Contingents supplémentaires

L'octroi de contingents supplémentaires a été institué en 1979, afin de stimuler le placement du bétail de rente et d'élevage produit en montagne. En vertu de la disposition correspondante de l'ordonnance, un contingent supplémentaire de 1500 kilos peut être attribué pour une année au producteur situé en dehors des régions de montagne qui achète dans ces régions un animal satisfaisant aux exigences posées. Cette mesure visait à éviter que davantage de producteurs situés dans les zones de montagne II à IV, alors libérées du contingentement, ne se mettent à livrer du lait, faute de possibilités de placer leur bétail. L'octroi de contingents supplémentaires a fait l'objet de controverses au début, et certains ont prétendu qu'au lieu de charger encore le marché des produits laitiers en distribuant des contingents supplémentaires il aurait mieux valu allouer une certaine somme d'argent aux acheteurs. Aujourd'hui, l'octroi de contingents supplémentaires est généralement considéré comme une mesure très utile aux régions de montagne; cette mesure permet le placement de quelque 10 000 animaux chaque année, et les acheteurs bénéficient ainsi de contingents supplémentaires s'élevant à environ 150 000 dt en tout.

Nous aimerions poursuivre l'octroi de contingents supplémentaires, selon le système appliqué jusqu'ici (art. 2, 6^e al., du projet). Vu le volume des livraisons de lait, nous estimons par contre insupportable pour l'instant de porter par exemple le contingent supplémentaire à 2000 ou 2500 kilos par animal. Nous envisageons aussi de nous en tenir au principe selon lequel les animaux doivent provenir de la région de montagne.

Cas de rigueurs non résolus

A partir du 1^{er} mai 1978, une disposition donnait la possibilité de majorer un contingent lorsque le contingentement avait placé un producteur dans une situation financière insupportable. Elle a permis d'aider bon nombre d'exploitants. Il a cependant fallu l'abroger au bout de trois ans à cause des abus auxquels elle avait donné lieu.

Aujourd'hui, les modernisations, les changements d'exploitant, les débuts de commercialisation et les modifications de surface constituent les seuls motifs de requête reconnus. La possibilité de tenir compte de cas de rigueurs n'existe plus que pour les zones de montagne II à IV.

Des cas difficiles, auxquels ne correspondent aucun des motifs de requête reconnus, apparaissent constamment. L'Union centrale, les sections de celle-ci et les autorités fédérales ont cherché un moyen de les résoudre, mais sans pouvoir dégager de critères applicables dans certaines situations. Une rédaction de caractère général n'entre pas en ligne de compte, car elle ouvrirait toute grande la porte à des attributions abusives de contingents. Le nombre de ces cas de rigueurs non résolus n'est certainement pas très élevé. Certains exploitants ont probablement réussi à se sortir de leurs difficultés, grâce à leurs aptitudes professionnelles et à leur volonté; les services de vulgarisation agricole peuvent en aider d'autres. De toute façon, les attributions possibles auraient été très modestes, même si nous avions trouvé une solution.

Il a fallu abandonner la variante, mise en procédure de consultation, selon laquelle l'Union centrale était autorisée sous certaines conditions à acheter et à vendre des contingents, dans le cadre de transactions relevant du droit privé. De nombreux avis exprimés ont confirmé notre opinion que seul le Conseil fédéral doit décider en matière d'application du contingentement; il faut s'abstenir de déléguer des compétences, même dans des domaines restreints.

Pas de commerce de contingents

Divers milieux, et des parlementaires aussi, recommandent d'instituer un commerce de contingents, comme moyen judicieux de combattre le gel des structures. Au sein de l'agriculture, les tenants et les adversaires d'une telle mesure s'équilibrent très probablement. Les opinions sont également très divergentes à ce sujet dans les autres milieux.

Après avoir étudié le commerce de contingents au Canada, nos services ont élaboré un modèle. Mais l'assouplissement supplémentaire du système n'aurait pu se manifester que dans le cadre de nombreuses prescriptions officielles. Les allègements obtenus se seraient doublés de nouvelles difficultés (régions fromagères; exploitations afferchées, etc.).

Si le Conseil fédéral rejette le commerce de contingents, c'est toutefois pour des considérations de principe. Outre celui du lait, il existe de nombreux contingentements de production ou d'importation dans le secteur agricole (p. ex. betteraves sucrières, colza, viande, vin, denrées fourragères, etc.). En conséquence, on ne peut juger la question du commerce de contingents du seul point de vue du contingentement laitier; il faut au contraire avoir présent à l'esprit le risque de créer un précédent pour d'autres contingentements.

En outre, nous le relevons une nouvelle fois, le contingentement n'a pas eu pour effet de geler les structures, dans l'ensemble. De plus, on doit en tenir compte, les possibilités actuelles de dépo-

ser des requêtes devraient probablement être supprimées en cas d'institution d'un commerce de contingents.

Renonciation aux nouvelles répartitions

Le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987 ne prévoit plus la possibilité de procéder à une nouvelle répartition des contingents au sein d'une coopérative. Si le législateur avait arrêté cette disposition, c'était, au début du contingentement, pour permettre à de grands producteurs de céder par exemple quelques milliers de kilos de lait à des agriculteurs disposant de faibles contingents. La disposition en cause n'a pratiquement jamais été appliquée en ce sens, mais s'est peu à peu dénaturée avec les années. Lorsqu'un producteur envisageait d'abandonner la livraison de lait et de reconvertir son exploitation, son contingent était réparti ou vendu au sein de la coopérative, sous le couvert d'une répartition différente des contingents. Une telle façon de procéder était on ne peut plus fâcheuse, notamment en raison du caractère aléatoire de telles répartitions nouvelles, et parce que les autres entreprises obtenaient parfois des quantités de lait disproportionnées. Dans des coopératives voisines, de telles majorations de contingents étaient exclues, car aucun producteur ne voulait reconvertir son exploitation. Par ailleurs, les nouvelles répartitions ont eu lieu surtout là où existent des possibilités de produire autre chose que du lait, donc dans des régions favorisées. De ce fait, les fédérations laitières et la Confédération ne pouvaient plus récupérer certains contingents, d'où un volume de contingents attribués plus élevé d'année en année en définitive. C'est pourquoi la reconduction d'une telle disposition n'entre pas en considération à notre avis.

Surface agricole utile ou surface fourragère principale?

Une critique souvent faite à l'endroit du contingentement a trait à la détermination des contingents, compte tenu de la surface agricole utile, qui désavantagerait les producteurs situés dans les régions herbagères. Pour remédier à ce défaut, on a recommandé

→ de calculer à l'avenir les contingents en se fondant sur la surface fourragère principale.

La surface fourragère principale n'est toutefois pas une grandeur fixe; elle varie d'année en année, sur chaque exploitation, selon les plans d'assolement. Pour disposer d'une surface fourragère principale fixée selon des critères objectifs, afin de fixer les contingents, il faudrait déterminer pour chaque exploitation la surface pouvant être affectée aux cultures, donc une surface indicative. On a déjà tenté une fois d'attribuer une surface indicative à chaque exploitation, sur la base de l'ordonnance du 6 juillet 1977 concernant les surfaces indicatives pour la culture des champs (RS 916.110). Mais les surfaces indicatives n'ont pas de caractère contraignant; l'article 19, 2^e alinéa, de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) permet seulement d'instituer des obligations temporaires en matière de cultures, si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà. De telles obligations pourraient certes être instituées dans le cadre des dispositions relatives au contingentement laitier du projet d'arrêté ci-joint. Il faudrait déterminer à nouveau des surfaces cultivables, pour chaque exploitation, et les attribuer par décision susceptible de recours. Une attribution couvrant toute la Suisse serait toutefois la source d'un considérable travail administratif et prendrait beaucoup de temps. De plus, il faudrait contrôler et, au besoin, notifier à nouveau la surface indicative lors des modifications de la surface de l'exploitation, modifications dont le nombre s'élève à environ 7000 par année dans le seul secteur du contingentement laitier.

En outre, il convient de le mentionner, la culture des champs est quelque peu négligée dans les régions se prêtant particulièrement bien à l'exploitation herbagère. Des surfaces cultivables y seraient aussi attribuées. On ne saurait donc exclure une réduction du contingent de certaines exploitations situées dans ces régions, car le maximum par hectare serait dépassé.

Par ailleurs, il faut en tenir compte, les petites exploitations situées dans une région propice à la culture des champs doivent

garder un certain cheptel laitier, pour des raisons d'économie d'entreprise. En outre il faudra, à l'avenir aussi, couvrir en grande partie les besoins de la Suisse romande à l'aide de lait produit dans le bassin naturel de ravitaillement des centres de consommation, et disposer d'une quantité suffisante de lait pour fabriquer du gruyère, fromage le plus vendu dans le pays. Comme on le voit, on ne peut bien souvent pas juger les problèmes du seul point de vue du contingentement laitier.

Nous relevons enfin que le projet d'arrêté laisse ouverte la question de la surface déterminante; nous envisageons toutefois de continuer à prendre la surface agricole utile pour critère. Mais, cela va de soi, la superficie des forêts, prés à litière et vignes appartenant à une exploitation en sera déduite, à l'avenir également, pour déterminer les contingents; eu égard aux nombreuses critiques formulées lors de la procédure de consultation, nous envisageons d'en retrancher dorénavant les surfaces consacrées à l'arboriculture fruitière intensive aussi.

Gel de contingents

Dans le cadre de l'exécution du contingentement, nous avons institué la possibilité de geler temporairement un contingent, pour cinq ans au plus. A l'échéance de ce délai, le contingent est annulé si le producteur ne reprend pas les livraisons de lait. Des producteurs ont gelé leur contingent surtout pour avoir le temps de juger du succès d'une reconversion de l'exploitation, mais aussi dans l'espoir de pouvoir monnayer le contingent dont ils n'avait plus besoin, le jour où un commerce ou un rachat de contingents serait institué.

Aujourd'hui, les ordonnances sur le contingentement permettent, sous certaines conditions, une reprise intégrale de la livraison de lait, même dans les cas où le contingent d'une exploitation a été annulé après un gel d'une durée de cinq ans.

Vu le volume de la production et le niveau du compte laitier, il est sans cesse recommandé de prolonger la durée maximale du gel de

contingent, ce dont la Confédération ne pourrait que profiter. Nous ne pouvons nous rallier que très partiellement à cette argumentation. Certes, on pourrait tout d'abord s'attendre à un nouvel allègement de la situation en matière de volume de la production, mais il y aurait aussi lieu de craindre un accroissement de la pression exercée par les milieux agricoles en faveur de nouvelles attributions de contingents aux exploitations ou régions défavorisées. De plus, il faut en tenir compte, les agriculteurs peuvent en tout temps réactiver leurs contingents gelés, et ce sont dès lors eux et non la Confédération qui décident du moment auquel un volume de production gelé peut à nouveau apparaître sur le marché. Les contingents gelés (environ 0,5 mio. dt) ne sont pas inclus dans le tableau 1 relatif aux contingents attribués. Eu égard aux possibilités de production limitées dans presque tous les secteurs, on est en droit de supposer que peu de contingents sont gelés pour une longue durée. Nous envisageons donc de poursuivre l'application de la réglementation actuelle.

131.3 Taxe pour livraisons supérieures au contingent

Remarques générales

Jusqu'en 1985, l'arrêté sur l'économie laitière 1977 fixait la taxe due en cas de livraisons excédentaires à 40 ou 60 centimes au maximum par kilo de lait livré en trop. Si le prix de base du lait augmente au cours des années alors que la taxe est limitée, cette dernière perd inévitablement de son efficacité. C'est pourquoi, lors de la session d'automne 1985, vous avez porté la taxe à un niveau compris entre 80 et 85 pour cent du prix de base du lait. Le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987 (art. 3, 1^{er} al.) prévoit un taux de taxe d'au plus 85 pour cent du prix de base du lait. L'idée suivie est qu'une taxe élevée tend à prévenir efficacement les grands dépassements de contingent, et aide à mieux atteindre l'objectif du contingentement.

On a souvent prétendu que la Confédération n'aurait pas à se plaindre des dépassements de contingents car ils donnent lieu à la perception d'une taxe de 60 centimes (75 ct. dès le 1^{er} mai

1985) par kilo de lait livré en trop; les producteurs couvriraient ainsi le surcroît de dépenses. Quant à nous, nous nous en tenons à la conception selon laquelle le but d'un contingentement est l'observation des contingents individuels attribués, l'objectif premier étant de limiter le volume de la production aux possibilités d'écoulement, et non pas de réaliser les recettes les plus élevées possible. D'ailleurs, le montant des déductions ne suffit de toute façon pas pour couvrir les dépenses imputables à la quantité de lait excédentaire, car les prix de vente subissent, de façon générale, l'influence de quantités à mettre en valeur trop élevées.

Contingent de coopérative

La règle appliquée jusqu'ici, en vertu de laquelle le producteur doit en principe acquitter une taxe seulement lorsque le contingent de la coopérative est dépassé, a fortement contribué à permettre l'application du contingentement. Il est dans la nature des choses qu'une exploitation dépasse quelque peu son contingent au cours d'une période, mais qu'une autre ne l'atteigne pas. C'est pourquoi nous aimerions en principe conserver cette possibilité de compensation au sein d'une coopérative.

Toutefois, on a constaté certains abus ces dernières années. Des exploitations moyennes et grandes surtout n'ont pas seulement dépassé leur contingent dans le cadre des fluctuations naturelles de la production, mais chaque année, profitant ainsi du contingent de coopérative d'une manière ne correspondant pas à l'esprit de la réglementation. Cette situation, objet des critiques de divers milieux, devait être modifiée. C'est pourquoi nous avons décidé, le 17 juin 1985, de limiter à 2000 kilos par producteur les dépassements de contingent pouvant être compensés, au sein de la coopérative, par des soldes de contingents non utilisés. Lorsque cette limite est dépassée, le producteur concerné doit, depuis le 1^{er} mai 1985, acquitter la taxe entière pour tout l'excédent de livraisons supérieur à 2000 kilos, que le contingent de coopérative soit dépassé ou ne le soit pas. Le projet d'arrêté (art. 3, 2^e al.) nous donne à nouveau la compétence de régler ce problè-

me. En outre, il nous permettra d'appliquer une réglementation moins stricte, en région de montagne par exemple.

Contingents utilisés en partie seulement

Les producteurs ont toujours craint et craignent encore une réduction des contingents utilisés en partie seulement, soit au bénéfice d'autres producteurs, soit pour abaisser la somme des contingents attribués. Si nous n'avons pas recouru jusqu'ici à une telle mesure, bien que nous soyons compétents en la matière, c'est pour éviter de voir l'ensemble des producteurs s'efforcer d'utiliser leur contingent jusqu'au dernier kilo. Il en serait résulté un volume total de livraisons bien supérieur à celui noté. Nous n'avons pas l'intention de changer d'avis à ce sujet.

131.4 Conclusions

Selon le jugement que l'on peut porter aujourd'hui, il faudra, dans les années à venir, appliquer le contingentement laitier en suivant plus ou moins le système actuel, nous le relevons. A la suite des adaptations annuelles des dispositions d'exécution, le mode d'application du contingentement a atteint un remarquable niveau de développement. Une réserve s'impose toutefois; tout système relatif à une intervention d'une telle portée, et dont l'application touche quelque 60 000 agriculteurs, reste entaché d'imperfections ou de défauts. C'est pourquoi il faudra, à l'avenir aussi, tenir compte des enseignements de la pratique et des demandes d'améliorations justifiées. Il nous apparaît en outre important de rédiger le texte de l'arrêté d'une manière nous laissant une marge de manoeuvre suffisante au niveau des dispositions d'exécution.

132 Compte laitier

Au chapitre 114 nous avons exposé l'évolution des dépenses portées au compte laitier ces dernières années, et le mode de leur couverture. L'arrêté sur l'économie laitière 1987 ne modifiera en rien le système de couverture des dépenses portées au compte laitier. Le total de ces dépenses (art. 4, 1^{er} al., du projet) conti-

nuera d'être couvert à l'aide de recettes à affectation spéciale (prestations des consommateurs), de participations des producteurs de lait et des ressources générales de la Confédération (art. 4, 2^e al., du projet). La procédure sera toutefois grandement simplifiée et gagnera en transparence.

Abandon de la clé de répartition du solde des dépenses

La prescription introduite à l'époque pour imposer une utilisation du lait conforme à l'ordre de priorité et selon laquelle les producteurs de lait doivent participer au solde non couvert des dépenses à raison de 40 pour cent dans le secteur du beurre et de 10 pour cent en ce qui concerne le fromage et le coût des autres mesures a perdu toute signification, vu le montant des dépenses notées ces dernières années. L'arrêté sur l'économie laitière 1977 limite en effet cette participation à deux centimes par kilo de lait livré, après déduction de la quantité franche. Sans cette limite, la participation des producteurs aurait été chaque fois plus élevée depuis la période de compte 1973/74. La différence a été couverte à l'aide des ressources générales de la Confédération.

Deux raisons surtout facilitent l'abandon de la clé de répartition. D'une part, le contingentement limite la production, depuis 1977. D'autre part, l'orientation de l'utilisation du lait s'est très fortement améliorée au cours des vingt dernières années et on peut considérer, à l'heure actuelle, que cette utilisation est conforme à l'ordre de priorité dans l'ensemble. On peut donc renoncer à la clé de répartition des dépenses.

Suppression de la contribution initiale

La contribution maximale est accordée depuis des années. Etant donné le niveau du compte laitier, la Confédération a même dû affecter chaque année à ce compte des moyens financiers bien supérieurs à ladite contribution. Cette réglementation est dépassée.

La couverture des dépenses à l'avenir

Comme jusqu'à maintenant, les recettes à affectation spéciale au sens de l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture serviront à couvrir les dépenses portées au compte laitier; les recettes réalisées le cas échéant en application des articles 9 à 11 du projet leur sont assimilables. Au cours de chacune des deux dernières années, ces recettes se sont élevées à quelque 240 millions de francs; il s'agit de taxes payées par les consommateurs, dans la mesure où ils achètent les produits visés.

A l'avenir, les producteurs qui commercialisent du lait seront appelés à trois titres à participer à la couverture des dépenses. Celui qui dépassera son contingent devra acquitter sur chaque kilo de lait livré en trop une taxe s'élevant au plus à 85 pour cent du prix de base du lait (art. 3, 1^{er} al. et art. 5, 1^{er} al., let. a, du projet). La réglementation prenant en compte le contingent de coopérative demeure réservée.

La participation générale des producteurs à la couverture des dépenses revêt plus d'importance quant au fond. Son taux est porté à 4 centimes par kilo de lait commercialisé (art. 5, 1^{er} et 2^e al., du projet). Comme nous l'exposerons encore, l'arrêté sur l'économie laitière 1987 prévoit un relèvement général de la quantité franche. Il en résultera une hausse de la quantité de lait exonérée de participation, raison pour laquelle le taux de celle-ci doit être majoré. Cette majoration est donc en rapport étroit avec le relèvement de la quantité franche, mais elle est surtout nécessaire en raison du niveau élevé du compte laitier. Au titre de la taxe générale, les producteurs contribueront, dans leur ensemble, pour environ 24 millions de francs de plus que jusqu'ici à la couverture des dépenses portées au compte laitier. Cela est indispensable à notre avis, vu le fort accroissement des dépenses à la charge de la Confédération notamment. Mais, cela revêt aussi de l'importance, il en résultera une plus forte différenciation du produit de la vente du lait.

En pratique, la participation générale à la couverture des dépenses est assurée comme il suit: en cours d'année, une taxe de 2 centimes - portée à 4 centimes - est perçue sur chaque kilo de lait commercialisé. A la fin de la période de compte, cette taxe est remboursée sur la quantité franche.

Depuis l'institution du contingentement, nous devons le mentionner, certains milieux rejettent la participation générale des producteurs à la couverture des dépenses. Cette participation a aussi fait l'objet de critiques dans le cadre de la procédure de consultation. Pour les auteurs de ces critiques, l'application simultanée du contingentement laitier et de la participation à la couverture des dépenses pénaliserait deux fois les agriculteurs; le Conseil fédéral devrait fixer les contingents de manière à rendre superflue ladite participation. Ces considérations sont justes en principe. Toutefois, si l'on considère que par le passé nous avons constamment dû faire des concessions au sujet du volume global des contingents et que seules de faibles réductions sont possibles, on comprend pourquoi la Confédération ne peut, ni ne veut renoncer à une participation générale des producteurs. Sans cette participation, la différenciation du produit de la vente du lait disparaîtrait en bonne partie. Or, de l'avis d'un grand nombre de producteurs, et de représentants d'autres milieux aussi, une telle différenciation est judicieuse et indispensable.

Enfin, le Conseil fédéral doit être autorisé à soumettre les producteurs qui livrent des quantités de lait relativement grandes à une taxe supplémentaire de couverture des dépenses, prélevée selon un système très souple (art. 5, 1^{er}, 3^e et 4^e al., du projet). Le chapitre suivant expose les détails de cette innovation.

Pour terminer, le solde final des dépenses portées au compte laitier sera couvert à l'aide des ressources générales de la Confédération (art. 4, 2^e al., let. c, du projet).

Représentation comptable de la couverture des dépenses

Ci-dessous, nous comparons la couverture des dépenses selon le régime en vigueur, d'une part, et selon le système proposé dans le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987, d'autre part, en prenant pour exemple le compte laitier de la période 1984/85.

Couverture, selon l'ancien et le nouveau régime, des dépenses portées au compte laitier 1984/85,
pris pour exemple

Tableau 3

	AEL 1977 mio. fr.	AEL 1987 mio. fr.
Total des dépenses	881,3	881,3
couverture par		
1. les recettes à affectation spéciale et les suppléments de prix sur des fromages importés	242,5	242,5
2. la participation des producteurs		
2.1 taxe pour dépassement du contingent ¹⁾ (art. 3, 1 ^{er} al., AEL, 1987)	28,7	35,9
2.2 taxe générale ²⁾ (art. 5, 2 ^e al., AEL 1987)	45,6	69,6
2.3 taxe supplémentaire ³⁾ (art. 5, 3 ^e et 4 ^e al., AEL 1987)	- 74,3	<u>3,0 - 15,0</u> 108,5 - 120,5
3. les ressources générales de la Confédération		
3.1 contribution initiale	150,0	(disparaît)
3.2 frais d'acquisition de lait de secours	1,9	1,9
3.3 solde des dépenses	<u>412,6</u>	<u>530,3 - 518,3</u>
T o t a l	881,3	881,3

1) AEL 1977: 60 ct./kg; AEL 1987: au plus 85 % de 92 ct: 75 ct./kg.

2) Livraisons effectives en 1984/85: 30,53 mio. dt
 ./.. quantité franche selon AEL 1977 7,74 mio. dt
 Quantité soumise à la taxe selon AEL 1977 22,79 mio. dt
 ./.. quantité franche supplémentaire (AEL 1987); estimation 9,40 mio. dt
 Quantité soumise à la taxe selon AEL 1987; estimation 17,39 mio. dt

3) Le rendement est estimé à 3,0 millions de francs ou chiffre rond par
 centime de taxe supplémentaire (au-dessus de 200 000 kg: 2 ct.).

Selon le projet, une charge supplémentaire, croissant avec le temps, sera imposée aux producteurs; la charge de la Confédération diminuera d'un montant correspondant. Les différences semblent ne tenir compte que partiellement de la situation. Cependant, il faut

* le prendre en considération, la comparaison effectuée se fonde sur un même montant de dépenses. Or les mesures prises dans le secteur laitier, et le contingentement en particulier, ont pour but de ramener les livraisons de lait à un volume correspondant aux possibilités d'écoulement et, partant, de limiter le total des dépenses en faisant disparaître les derniers pourcents de production laitière dont le placement est des plus coûteux. En principe, il ne s'agit pas d'augmenter le plus possible la participation des producteurs à la couverture des dépenses; l'important en définitive, c'est d'empêcher les dépenses portées au compte laitier de dépasser un certain niveau. Un alourdissement de la charge des producteurs est cependant inévitable.

Comme on l'a dit, le Parlement et le Conseil fédéral ont déjà pris des mesures qui, avec d'autres facteurs, ont contribué à la diminution de trois pour cent des livraisons de lait en 1985; en soi, cela devrait avoir des incidences favorables sur le compte laitier. Les réductions de contingents arrêtées et annoncées visent aussi et surtout à éviter un nouvel accroissement des livraisons de lait. A l'inverse, nous devons le mentionner, un surcroît de dépenses résultera des améliorations des prix agricoles.

133 Prix du lait différencié, ou participation différenciée à la couverture des dépenses?

133.1 Introduction

Le problème de l'échelonnement des prix à la production, selon les quantités de produit livrées ou selon les conditions de production (situation géographique) est depuis longtemps l'objet de discussions en politique agricole.

Le principal argument avancé en faveur de l'institution de prix différenciés a le plus souvent trait à la disparité du produit du travail journalier dans les exploitations, selon qu'elles sont situées en plaine ou en montagne, selon la classe de grandeur à laquelle elles appartiennent ou selon la région. Pour plus de détails nous renvoyons à notre Sixième rapport sur l'agriculture

(FF 1984 III 469, ch. 142.4). Les indéniables disparités de revenus ont de nombreuses causes. Le dynamisme et les capacités du chef d'exploitation influent notamment de façon déterminante sur le résultat d'exploitation.

Le Rapport sur l'agriculture contient au chapitre 322.3 des renseignements relatifs à la conception même de la différenciation des prix. Dans un tel système, la Confédération fixe, pour le même produit, des prix à la production différents, au lieu de prix uniformes. En principe, l'aménagement de ce système ne rencontre guère de limites. Une différenciation du prix soulève toutefois d'importants problèmes d'ordre administratif et implique un contrôle centralisé de la prise en charge des produits concernés. Cette dernière condition est remplie seulement dans le cas du lait, des céréales panifiables, des betteraves sucrières et du colza, qui contribuent ensemble pour 40 pour cent à la formation du rendement brut apuré de notre agriculture.

Le Rapport sur l'agriculture examine une nouvelle fois ce problème au chapitre 333.4, et conclut qu'il y a lieu de renoncer à une différenciation générale des prix selon des critères régionaux ou en fonction des quantités livrées. Il n'exclut toutefois pas pour autant la possibilité d'un échelonnement des prix de certains produits.

La différenciation des prix n'est pas seule à permettre de résoudre le problème de la disparité des revenus. Comme le montre la pratique suivie jusqu'à maintenant, des échelonnements du produit de la vente peuvent être atteints autrement, avec moins de difficultés administratives. Dans le Rapport sur l'agriculture, nous avons déclaré à ce propos que diverses possibilités devaient être analysées dans le cadre de l'arrêté sur l'économie laitière 1987. Le rapport rappelle au surplus le soutien spécifique en cas d'améliorations individuelles, la différenciation des mesures selon le niveau du revenu, les paiements compensatoires au profit des régions défavorisées et la différenciation selon la surface ou l'effectif d'animaux.

133.2 Différenciations des recettes, appliquées dans le secteur agricole

Comme le montrent les exemples ci-après, il existe déjà certaines différenciations, même si elles ne résultent pas d'un échelonnement des prix de base à proprement parler. Nous pouvons mentionner la différenciation des primes de culture selon les surfaces et les sortes de céréales, et l'échelonnement des suppléments à ces primes en fonction des zones. Des différenciations analogues ont également cours depuis des années dans le secteur de la culture des pommes de terre et des céréales panifiables. Les conditions mises au paiement de contributions à l'exploitation du sol varient selon les zones, de même que les contributions versées en région de montagne pour améliorer l'élevage et la garde de bétail. Un échelonnement très prononcé existe en matière de contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé. Leur taux, plus élevé pour les exploitations comptant deux à dix vaches que pour celles en comptant onze à vingt, diminue très fortement à partir de cet effectif; en outre, il est plus élevé dans les zones de montagne II à IV, jusqu'à la dixième vache.

Dans le secteur laitier on peut mentionner trois mesures, appliquées depuis bien longtemps, dont certaines exercent un notable effet de différenciation des recettes.

Contributions aux détenteurs de bétail

Les contributions aux détenteurs de bétail situés en région de montagne ou en zone préalpine des collines, instituées en 1959, revêtent une importance toute particulière. A l'époque, le Parlement avait catégoriquement rejeté une différenciation du prix, mais demandé l'octroi desdites contributions, comme moyen de compenser la différence des coûts de production du lait. Ce système, qui n'apportait au début qu'un peu moins de sept millions de francs par année aux régions de montagne, a été amélioré et élargi depuis lors; actuellement, les dépenses annuelles faites à ce titre s'élèvent à 170 millions de francs. Pour les périodes budgétaires 1985 et 1986, vous avez ouvert un crédit cadre de 350

millions de francs, donc de 175 millions de francs par année; pour les années 1987 et 1988, nous vous proposons un crédit cadre de 420 millions de francs.

L'origine de ces contributions n'est bien souvent pas connue, ou est tombée dans l'oubli; il existe indubitablement une relation entre elle et les frais de production du lait, variables selon les régions. Depuis 1983, les contributions aux frais des détenteurs de bétail sont versées pour quinze unités de gros bétail au plus par exploitation, et elles se montent, par unité, à 110 francs en zone préalpine des collines, 210 francs en zone de montagne I, 380 francs en zone II, 550 francs en zone III et 720 francs enfin en zone IV. Rapportées à la quantité de lait produite, les contributions versées à un exploitant qui livre 50 000 kilos de lait et détient au moins quinze unités de gros bétail équivalent, par kilo de lait, à 3 centimes en zone préalpine des collines, 6 centimes en zone de montagne I, 11 centimes en zone II, 16 centimes en zone III et 22 centimes en zone IV. Comme les livraisons moyennes par exploitation sont inférieures à 50 000 kilos en région de montagne, mais que le nombre de quinze unités de gros bétail est néanmoins atteint dans bon nombre d'entreprises, le supplément effectif par kilo de lait peut être plus élevé. Le produit de la vente du lait est donc différencié de nos jours déjà, et de manière sensible, à l'aide d'un système mis en place en raison du niveau variable des frais de production; à partir de 1987 les suppléments seront plus élevés que ceux indiqués. Il serait contraire à la réalité de considérer les contributions aux détenteurs de bétail comme une simple subvention versée aux agriculteurs de la montagne et de nier leur relation étroite avec le prix du lait.

Le fait de limiter à quinze par exploitation le nombre d'unités de gros bétail donnant droit aux contributions renforce l'échelonnement de ces dernières selon la grandeur des exploitations.

Quantité franche

L'institution en 1962 de la quantité franche, donc d'un volume de livraisons exonéré de la participation aux dépenses de mise en valeur, a introduit une différenciation supplémentaire du produit de la vente du lait. Au début, cette quantité franche s'élevait à 8000 kilos pour tous les producteurs. En 1974, elle a été portée de 8000 à 20 000 kilos dans la zone préalpine des collines et en montagne, ce qui a renforcé la différenciation des recettes en faveur de ces régions. Il ne faut certes pas surestimer l'effet de différenciation imputable à la quantité franche, mais il serait faux de prétendre qu'il n'existait pas d'échelonnement jusqu'à maintenant.

Mesures en relation avec le contingentement laitier

Certaines dispositions relatives au contingentement ont elles aussi entraîné une différenciation du produit de la vente du lait. De façon générale, les fortes livraisons par hectare et les contingents élevés ont été réduits, alors que des suppléments pouvaient être accordés dans le cas contraire. La procédure de requêtes appliquée depuis des années favorise également les exploitations petites et moyennes. Dans ce contexte, il convient de relever tout spécialement la réduction d'un à 8 pour cent des contingents supérieurs à 100 000 kilos, opérée le 1^{er} mai 1979. Cette mesure, dont on ne se souvient bien souvent plus, représente aussi un échelonnement, non pas du prix directement, mais de la quantité et en définitive du revenu tiré de la production laitière. Les réductions de contingents que nous avons arrêtées en juin 1986 auront le même effet. Les dispositions relatives au traitement des modifications de surface ont également exercé une influence, de façon indirecte, en faveur des petites exploitations surtout. Mais les allègements consentis aux producteurs situés dans les zones de montagne II à IV, lors de la réintroduction du contingentement dans ces régions en 1981, et la procédure de requêtes instituée une année plus tard ont aussi entraîné des échelonnements des recettes.

133.3 Différenciation du prix de base du lait

Une différenciation du prix de base du lait serait tout à fait concevable, car ce produit est soumis à un contrôle centralisé de la prise en charge et contribue pour une grande part à la formation du revenu agricole (un tiers en chiffre rond du rendement brut apuré). Les mesures appliquées dans le secteur laitier concernent en outre quelque 60 000 producteurs.

En clair, une différenciation du prix de base selon les quantités de lait livrées signifie le paiement du lait à des prix différents. Selon la quantité livrée, le prix de base s'élèverait par exemple à 80, 90, 100 ou 110 centimes au sein d'une même coopérative (prix de base jusqu'au 30 juin 1986: 92 ct.). La situation varierait fortement selon les coopératives. Mais le calcul des prix de vente du lait et des produits laitiers devrait se fonder sur un prix du lait uniforme, aussi faudrait-il recourir à une péréquation entre les coopératives. La fédération laitière verserait des suppléments aux coopératives comptant beaucoup de producteurs de lait petits et moyens, alors que les coopératives avec de grands producteurs effectueraient des déductions dont elles transmettraient le rendement à la fédération. A leur tour, les diverses fédérations laitières devraient procéder de même à l'égard de l'Union centrale. Il faudrait donc instaurer et administrer une véritable caisse de compensation.

L'application d'un tel système serait certes possible, on ne peut le nier. Mais l'administration du secteur laitier est déjà très compliquée et l'on doit dès lors renoncer à instituer une procédure comptable si complexe.

On pourrait aussi atteindre une différenciation par le versement de suppléments de prix aux petits et moyens fournisseurs de lait. Mais sans caisse de compensation il ne serait pas possible de reporter ces suppléments sur les prix à la consommation, et la Confédération devrait les prendre à sa charge. Compte tenu du nombre élevé des petits et moyens fournisseurs, il en résulterait un alourdissement considérable du compte laitier. En Suisse, 22 100

exploitants, soit 39 pour cent des fournisseurs livrent moins de 40 000 kilos de lait par année. En revanche, le nombre des exploitations à partir desquelles il est livré plus de 100 000 kilos de lait par année équivaut seulement à 8,5 pour cent du nombre des exploitations. On peut en déduire que le versement d'un supplément au prix de base, par le canal du compte laitier, serait certes concevable, mais pas réalisable du point de vue des conséquences financières pour la caisse fédérale.

133.4 Avis des organisations agricoles et interventions parlementaires relatives au problème d'une différenciation du prix du lait

L'Union suisse des paysans et l'Union centrale rejettent sans équivoque une véritable différenciation du prix de base du lait. Ces deux organisations recommandent un certain allègement de la participation à la couverture des dépenses exigée des exploitants petits et moyens. A cet effet, elles ont proposé il y a quelques années de porter la quantité franche de 8000 à 18 000 kilos en région de plaine, et de 20 000 à 30 000 en zone préalpine des collines et en région de montagne. Dans leurs avis relatifs au nouvel arrêté sur l'économie laitière, elles proposent maintenant un échelonnement plus accentué et tenant mieux compte des différentes conditions de production, à savoir 10 000 kilos en région de cultures, 20 000 kilos dans les zones intermédiaires et 40 000 kilos en zone préalpine des collines et en montagne. Elles acceptent aussi, sous certaines conditions, le relèvement à 3 centimes par kilo de la taxe générale et l'institution d'une taxe supplémentaire s'élevant au maximum à 5 et 10 centimes respectivement, proposés dans l'avant-projet.

D'autres milieux agricoles étaient déjà partisans autrefois d'une différenciation du prix allant beaucoup plus loin. Ils demandaient par exemple le versement d'un supplément de prix de 5 à 15 centimes pour les premiers 30 000 kilos de lait livrés. Inversement, un montant de 10 centimes au moins par kilo aurait été prélevé sur les livraisons supérieures à 100 000 kilos de lait par exploitation et par année. Prises ensemble, ces deux propositions

auraient entraîné une différence du produit de la vente du lait comprise entre 15 et 25 centimes. Mais les déductions ne suffiraient pas, et de beaucoup, pour couvrir les suppléments, aussi cette proposition aurait coûté fort cher à la caisse fédérale. Il a également été proposé de prélever une taxe de 5 à 10 centimes par kilo sur le lait de consommation et les spécialités à base de lait frais, aux fins de financer le versement de suppléments au prix du lait en région de montagne. Cette proposition a un caractère très problématique à notre avis, car elle entraverait l'écoulement de produits vendus à des prix couvrant les frais, et irait ainsi à l'encontre de tous les efforts faits jusqu'ici. Les mêmes propositions, ou des propositions analogues ont à nouveau été présentées dans le cadre de la procédure de consultation.

Ces dernières années, nombre d'interventions parlementaires ont aussi eu trait, de manière directe ou indirecte, à la question de la différenciation du prix du lait. Les postulats déposés demandaient une limitation des prestations fédérales selon la quantité de lait livrée, ou une limitation des dépenses de mise en valeur par producteur. Les producteurs livrant une quantité de lait bien supérieure à la moyenne devraient acquitter une participation plus élevée. C'est dans la même direction que va la demande d'échelonner non seulement le prix du lait, mais aussi celui des céréales panifiables, des betteraves sucrières et du colza, de façon à mieux tenir compte à l'avenir des frais de production des exploitations familiales petites et moyennes, et à diminuer efficacement l'attrait d'une production supplémentaire dans les grandes exploitations, grâce à des prix plus faibles. Une différenciation, selon les quantités livrées, du prix payé pour le lait était en outre demandée, le lait livré au-delà de 100 000 kilos par année et par exploitation ne devant pas entraîner de dépenses à la charge de la Confédération. Enfin, un sensible échelonnement de la participation des producteurs aux pertes de mise en valeur a été proposé, aux fins de décharger les exploitations familiales petites et moyennes et d'accroître en revanche la charge des gros producteurs, dans une mesure correspondant à leurs avantages en matière de frais de production. Un autre postulat demande non seulement un relèvement de la quantité franche,

mais aussi une forte majoration de la participation aux dépenses, échelonnée de surcroît selon les quantités de lait livrées.

Les propositions exposées ci-dessus de façon sommaire se fondent sur le principe d'une différenciation selon les quantités livrées et, simultanément dans la plupart des cas, selon le classement dans l'une ou l'autre des zones délimitées par le cadastre de la production animale. Les interventions ont essentiellement deux objectifs: d'une part, mieux adapter les prix à la production aux frais de production, d'un niveau variable, et, d'autre part, limiter à un certain montant par producteur les contributions fédérales liées aux produits, ou tout au moins ne plus les laisser s'accroître proportionnellement à la quantité livrée, à partir d'un certain volume de lait commercialisé.

133.5 Arguments en faveur d'une différenciation du prix ou du produit de la vente

- Prise en considération, de manière appropriée, des frais de production du lait des petites et moyennes exploitations ou des exploitations situées dans des régions élevées.
- Possibilité de réserver en principe le bénéfice des contributions fédérales aux exploitations agricoles familiales; les exploitations agricoles à partir desquelles sont livrées de très grandes quantités de lait ne devraient bénéficier des prestations de la Confédération que dans une mesure clairement limitée.
- Possibilité de freiner la tendance à la concentration de la production laitière dans un nombre toujours plus petit d'exploitations.
- Possibilité de réduire ou de supprimer l'octroi des contributions fédérales, là où un revenu supérieur à la moyenne est déjà atteint.
- Elargissement de la répartition, entre les exploitations laitières, de la participation à la couverture des dépenses; celui qui produit beaucoup de lait peut contribuer davantage à cette couverture.

- Plus forte incitation des grandes entreprises à recourir à un mode d'exploitation extensif.

133.6 Arguments contre une différenciation du prix ou du produit de la vente

- Nécessité de mettre sur pied une caisse centrale de compensation, en cas de différenciation du prix de base du lait, d'où un accroissement du travail administratif.
- Une différenciation du prix ou du produit de la vente du lait pénalise et entrave l'activité des producteurs dynamiques.
- L'utilisation optimale des facteurs de production est rendue plus difficile.
- En cas de différenciation du prix, les exploitants de domaines voués à la culture des champs, bien situés, qui gardent encore quelques vaches laitières pour des raisons d'organisation du travail bénéficieraient d'un supplément. Les détenteurs de grandes exploitations laitières situées dans les régions herbagères typiques estiment injuste et peu objective une différenciation sensible du prix. De telles différences peuvent être découvertes sans difficulté en montagne aussi, car les exploitants élèvent beaucoup, peu ou pas du tout de bétail, et livrent en conséquence moins ou plus de lait.
- Plus la différenciation du prix ou du produit de la vente est prononcée, plus grande est l'incitation à contourner le nouveau système; bon nombre d'exploitants tendraient à partager leur entreprise. Il faudrait alors arrêter de nouvelles dispositions et procéder à de nouveaux contrôles, pour éviter les abus.
- Une différenciation du prix n'est actuellement concevable que pour quatre produits, et ne concerne dès lors que 40 pour cent du rendement brut de l'agriculture. L'important secteur de la viande (45 % du rendement brut), et d'autres produits aussi, ne peuvent faire l'objet d'une telle mesure.
- Si l'on institue tout d'abord une différenciation du prix dans le seul secteur du lait, l'importance de ce produit en est accrue.
- La situation en matière de revenu est plus favorable dans les exploitations comptables des régions de cultures que dans les

exploitations vouées à la garde de bétail bovin ou à la production laitière. En conséquence, une forte différenciation du seul prix du lait ou du produit de la vente de lait seulement est une erreur du point de vue de la garantie du revenu. Certes, les résultats comptables sont plus mauvais dans les petites exploitations vouées à la garde de bétail que dans les grandes, mais une redistribution marquée ne permet pas de résoudre les problèmes. Mieux vaut tendre à aider plus efficacement la quasi totalité des exploitations de ce type.

133.7 Réglementations futures

En matière de différenciation du prix du lait ou du produit de la vente de celui-ci, il s'agira, compte tenu des avis exprimés, de se fonder à l'avenir sur ce qui a été fait jusqu'ici et d'agir avec retenue en matière d'innovations. D'ailleurs, nous le relevons, nous avons toujours été très prudents dans nos réponses aux interventions parlementaires, et vous les avez rejetées ou transformées en postulats.

133.71 Relèvement de la quantité franche

L'arrêté sur l'économie laitière 1987 prévoit un relèvement de la quantité franche. Par rapport à l'avant-projet (quantité franche: 20 000 kg en plaine, 35 000 kg dans les autres régions), de très nombreux milieux ont exprimé le souhait, lors de la procédure de consultation, de voir adopter un échelonnement de la quantité franche tenant mieux compte des possibilités de production et de diversification, à savoir 10 000 kilos en région de cultures, 20 000 kilos dans les zones intermédiaires de culture des céréales panifiables, 40 000 kilos dans la zone préalpine des collines et en région de montagne. Etant donné les difficultés auxquelles se heurterait le classement des entreprises dans la région de cultures ou dans la zone intermédiaire - la limite coupe bien souvent des exploitations en deux - nous ne pouvons pas suivre cette proposition. Mais un meilleur échelonnement de la quantité franche s'impose néanmoins, à notre avis aussi. C'est pourquoi nous proposons maintenant de fixer la quantité franche à

15 000 kilos en plaine, 30 000 kilos en zone préalpine des colines et 40 000 kilos en région de montagne (art. 5, 2^e al., du projet).

De ce fait, la quantité de lait commercialisé pour laquelle les producteurs devront acquitter une participation à la couverture des dépenses sera plus faible à l'avenir. Si le taux de participation maximum restait le même (2 ct./kg), le montant global de la participation des producteurs diminuerait. Mais on ne saurait attendre des prestations accrues de la Confédération (contribuables) et des consommateurs (taxes et suppléments de prix) alors que la contribution des producteurs à la couverture des dépenses diminuerait. Pour ces considérations, et compte tenu du niveau du compte laitier, le projet d'arrêté prévoit la perception, auprès des producteurs, d'une taxe générale de 4 centimes par kilo de lait. Cela devrait être supportable pour les producteurs, dans leur ensemble, notamment si l'on prend en considération l'allègement de la charge des petites exploitations dû à la nouvelle réglementation des quantités franches.

Les tableaux ci-dessous montrent les incidences de la proposition.

Participation aux dépenses, en plaine, selon le volume des livraisons

Tableau 4

Livraisons	Participation actuelle 2 ct. de retenue 8 000 kg de quantité franche	Participation future 4 ct. de taxe 15 000 kg de quantité franche	Différence Fr.
kg			
Jusqu'à 8000	0	0	0
10 000	40	0	- 40
15 000	140	0	- 140 ¹⁾
20 000	240	200	- 40
22 000	280	280	0 ²⁾
30 000	440	600	+ 160
40 000	640	1000	+ 360
50 000	840	1400	+ 560
80 000	1440	2600	+ 1160
100 000	1840	3400	+ 1560
1) Dégrèvement maximum.			
2) Charge supplémentaire à partir de 22 000 kg de lait livré.			

Participation aux dépenses, en zone des collines, selon le volume des livraisons

Tableau 5

Livraisons	Participation actuelle 2 ct. de retenue 20 000 kg de quantité franche	Participation future 4 ct. de taxe 30 000 kg de quantité franche	Différence
kg	Fr.	Fr.	Fr.
jusqu'à 20 000	0	0	0
30 000	200	0	- 200 ¹⁾
40 000	400	400	0 ²⁾
50 000	600	800	+ 200
60 000	800	1200	+ 400
70 000	1000	1600	+ 600
80 000	1200	2000	+ 800
100 000	1600	2800	+ 1200
1) Dégrèvement maximum.			
2) Charge supplémentaire à partir de 40 000 kg de lait livré.			

Participation aux dépenses, en région de montagne, selon le volume des livraisons

Tableau 6

Livraisons	Participation actuelle 2 ct. de retenue 20 000 kg de quantité franche	Participation future 4 ct. de taxe 40 000 kg de quantité franche	Différence
kg	Fr.	Fr.	Fr.
jusqu'à 20 000	0	0	0
30 000	200	0	- 200
40 000	400	0	- 400 ¹⁾
50 000	600	400	- 200
60 000	800	800	0 ²⁾
70 000	1000	1200	+ 200
80 000	1200	1600	+ 400
100 000	1600	2400	+ 800
1) Dégrèvement maximum.			
2) Charge supplémentaire à partir de 60 000 kg de lait livré.			

Le relèvement de la quantité franche accentue la différenciation des recettes selon les quantités livrées et selon les zones. En zone de montagne, les producteurs livrant moins de 60 000 kilos de lait bénéficient d'un léger dégrèvement; en plaine, les pro-

ducteurs moyens et grands surtout doivent acquitter une participation plus élevée.

La proposition entraîne non seulement une participation un peu plus grande dans l'ensemble, mais élargit notablement la différenciation du produit de la vente du lait. Du point de vue administratif, elle permet de poursuivre l'application du système en vigueur.

133.72 Participation supplémentaire des grandes exploitations

Dans les discussions relatives à la politique agricole, le fait que tous les producteurs bénéficient dans la même mesure des majorations du prix de base du lait est critiqué depuis des années. Ces majorations avantageraient de façon injustifiée les exploitations qui produisent beaucoup de lait. Les consommateurs, on le prétend, seraient tout à fait disposés à contribuer à l'amélioration du revenu des exploitations petites et moyennes ou situées en montagne, si les gros producteurs étaient exclus, en partie au moins, du bénéfice des majorations du prix de base.

Selon l'article 4 de l'arrêté sur le statut du lait, il incombe au Conseil fédéral de fixer le prix de base du lait; le législateur avait à l'esprit un prix de base uniforme. Jusqu'à maintenant, nous ne pouvions donc pas, pour des raisons juridiques, satisfaire le cas échéant les désirs mentionnés ci-dessus. On pourrait ouvrir cette possibilité en modifiant l'arrêté sur le statut du lait ou en insérant une disposition à ce sujet dans le projet d'arrêté.

Si, à l'avenir, on n'accordait la majoration du prix de base que pour une quantité de lait inférieure, par exploitation et par année, à 80 000 ou 100 000 kilos par exemple, il en résulterait automatiquement une différenciation de ce prix. Un centre collecteur serait alors amené à collecter du lait coûtant plus ou moins cher, et il faudrait instaurer, dans ce cas aussi, la caisse de compensation dont nous avons déjà parlé. Nous avons exposé les

raisons pour lesquelles une telle complication administrative est à rejeter.

La proposition d'élargir la participation des producteurs à la couverture des dépenses nous semble plus judicieuse. Selon l'article 5, 3^e alinéa, du projet d'arrêté, les producteurs devront acquitter une taxe supplémentaire sur le lait livré en sus d'une quantité de 80 000 kilos par année et par exploitation. Il s'agit d'une participation supplémentaire à la couverture des dépenses portées au compte laitier; la taxe s'élèverait à 5 centimes par kilo de lait au maximum à partir de 80 000 kilos, et à 10 centimes au plus sur le lait livré au-delà de 200 000 kilos par année.

Selon un grand nombre des avis exprimés, notamment par des organisations agricoles, le seuil de 80 000 kilos serait trop bas; dans les régions herbagères, un seuil fixé à ce niveau toucherait aussi de véritables exploitations familiales ou des exploitations sur lesquelles vivent deux familles, donc des exploitations où la garantie du revenu est tributaire d'un produit de la vente du lait non réduit. En conséquence, ces mêmes milieux demandent de porter le seuil à 100 000, voire 120 000 kilos. D'autres, proches de l'agriculture pour une part, se prononcent par contre en faveur d'un abaissement de ce seuil jusqu'à 70 000 kilos en région de cultures.

Etant donné que le contingent moyen par exploitation s'élève à 54 000 kilos en chiffre rond dans notre pays, nous en restons au seuil de 80 000 kilos; avec une telle limite, quelque 18 pour cent des exploitations seraient soumises à la taxe supplémentaire, et la plus forte différenciation du produit de la vente du lait recherchée serait atteinte. Au surplus, le texte de l'arrêté nous donne la possibilité de fixer le seuil à un niveau plus élevé, et différent selon les zones. Nous demandons une certaine liberté de manoeuvre, de façon à pouvoir agir en fonction de l'évolution de la situation (art. 5, 4^e al. du projet).

En pratique, nous devons instituer la taxe supplémentaire lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1987. Par la suite, à l'occasion de majorations du prix de base du lait, nous devons chaque fois décider si tous les producteurs doivent bénéficier de la majoration dans la même mesure, ou si une taxe supplémentaire doit être prélevée dans les exploitations à partir desquelles de grandes quantités de lait sont livrées. A l'avenir, les grands producteurs bénéficieront encore de l'entière majoration du prix de base, jusqu'au premier seuil fixé pour les livraisons; c'est seulement sur le lait livré en plus qu'ils devront acquitter une taxe, éventuellement d'un taux échelonné (à partir de 200 000 kg). Nous devons en outre pouvoir échelonner le taux de taxe selon les régions et zones du pays, afin de tenir compte des différentes conditions de production rencontrées dans celles-ci.

Cette solution présente l'avantage d'entraîner un certain échelonnement du produit de la vente du lait, sans recourir à une véritable différenciation du prix de base. Le prix de base du lait continuera d'être le même pour tous les producteurs, nous le répétons. Il ne sera donc pas nécessaire de créer une caisse de compensation. Mais, cela est nouveau, 18 pour cent environ des producteurs de lait devront acquitter une taxe, si le premier seuil des livraisons est fixé à 80 000 kilos. Un tel système n'implique pas un grand travail administratif.

Il convient tout particulièrement de relever les avantages administratifs du système, car certains milieux l'ont rejeté dans le cadre de la procédure de consultation et ont recommandé de prévoir à sa place une plus large différenciation de la taxe générale, sans se prononcer toutefois sur les problèmes que soulèverait une telle mesure.

Pour illustrer les conséquences de la solution proposée, nous les avons notées dans les tableaux ci-après, pour des exploitations à partir desquelles il serait livré de 100 000 à 300 000 kilos de lait, et dans l'hypothèse de la perception d'une taxe supplémentaire à partir de 80 000 kilos.

Participation supplémentaire aux dépenses de grandes exploitations, si la taxe supplémentaire est perçue à partir de 80 000 kilos de lait

Tableau 7

Livraisons kg	Montant de la participation en francs par année			Taxe moyenne en centimes par kilo de lait commercialisé		
	Taux de taxe au-dessus de 80 000 kg			Taux de taxe au-dessus de 80 000 kg		
	1 ct.	3 ct.	5 ct. (max)	1 ct.	3 ct.	5 ct. (max)
100 000	200	600	1000	0,20	0,60	1,00
150 000	700	2100	3500	0,47	1,40	2,33
200 000	1200	3600	6000	0,60	1,80	3,00
	Taux de taxe au-dessus de 200 000 kg			Taux de taxe au-dessus de 200 000 kg		
	2 ct.	6 ct.	10 ct. (max)	2 ct.	6 ct.	10 ct. (max)
250 000	2200	6600	11 000	0,88	2,64	4,40
300 000	3200	9600	16 000	1,07	3,20	5,33

Répartition des exploitations selon les classes de grandeur

Tableau 8

Livraisons kg	Jusqu'à 80 000	80 001 - 100 000	100 001 - 120 000	120 001 - 150 000	150 001 - 200 000	200 001 et plus
Nombre d'exploitations en pour cent	82	9,5	4,4	2,7	1,1	0,3

Compte tenu de la structure actuelle, la perception d'une taxe supplémentaire d'un centime à partir d'un seuil fixé à 80 000 kilos et de 2 centimes au-delà de 200 000 kilos se traduirait par une participation supplémentaire des grandes exploitations s'élevant à 3,0 millions de francs par année, en chiffre rond. Comme les producteurs en cause bénéficieraient aussi du plein prix en dessous du premier seuil, les conséquences de la perception de la taxe supplémentaire seraient parfaitement supportables à notre avis. Les frais de production sont d'ailleurs plus faibles dans les grandes exploitations que dans les petites. La taxe aurait en outre pour effet d'atténuer l'attrait d'une production accrue dans les grandes entreprises.

Selon toute probabilité, le taux maximum de taxe serait atteint après un certain nombre d'années seulement, pour autant qu'il le soit. La proposition apparaît donc appropriée et réaliste. Elle tient en particulier compte aussi, de façon suffisante, de la situation des grandes exploitations familiales. Elle constitue une solution moyenne, bien tempérée, dans le cadre de toutes celles

ayant trait à la différenciation du prix ou du produit de la vente du lait.

133.73 Conclusions

On doit rejeter l'idée d'appliquer une véritable différenciation du prix de base à l'avenir. Par contre, il convient d'élargir et de compléter les échelonnements du produit de la vente du lait déjà mis en place.

Les contributions aux détenteurs de bétail de la région de montagne, mesure très importante, ne sont pas contestées et nous espérons pouvoir les adapter encore, dans une mesure acceptable.

La taxe générale est portée de 2 à 4 centimes. La réglementation relative à la quantité franche est en outre élargie de manière sensible. La taxe supplémentaire prélevée sur le lait livré au-delà d'un certain seuil entraînera avec le temps un échelonnement supplémentaire du produit de la vente du lait. Il en résultera la différenciation du produit de la vente indiquée dans les tableaux ci-après.

Participation totale aux dépenses, pour une exploitation de plaine, selon le volume des livraisons

Tableau 9

Livraisons annuelles	Actuellement 2 ct. retenue 8 000 kg de quantité franche	Nouveau (faible charge) 4 ct. de taxe générale 15 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 1 ct. dès 80 000 kg 2 ct. dès 200 000 kg	Nouveau (charge max.) 4 ct. de taxe générale 15 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 5 ct. dès 80 000 kg 10 ct. dès 200 000 kg
kg	en centimes par kg de lait livré		
8 000	0,00	0,00	0,00
40 000	1,60	2,50	2,50
70 000	1,77	3,14	3,14
100 000	1,84	3,60	4,40
150 000	1,89	4,07	5,93
200 000	1,92	4,30	6,70
250 000	1,94	4,64	8,16
300 000	1,95	4,87	9,13

Participation totale aux dépenses, pour une exploitation située en zone préalpine des collines, selon le volume des livraisons de lait

Tableau 10

Livraisons annuelles	Actuellement 2 ct. de retenue 20 000 kg de quantité franche	Nouveau (faible charge) 4 ct. de taxe générale 30 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 1 ct. dès 80 000 kg 2 ct. dès 200 000 kg	Nouveau (charge max.) 4 ct. de taxe générale 30 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 5 ct. dès 80 000 kg 10 ct. dès 200 000 kg
kg	en centimes par kg de lait livré		
20 000	0	0	0
40 000	1,0	1,00	1,00
70 000	1,43	2,29	2,29
100 000	1,60	3,00	3,80
150 000	1,73	3,67	5,53
200 000	1,80	4,00	6,40
250 000	1,84	4,40	7,92
300 000	1,87	4,67	8,93

Participation totale aux dépenses, pour une exploitation située en région de montagne, selon le volume des livraisons de lait

Tableau 11

Livraisons annuelles	Actuellement 2 ct. de retenue 20 000 kg de quantité franche	Nouveau (faible charge) 4 ct. de taxe générale 40 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 1 ct. dès 80 000 kg 2 ct. dès 200 000 kg	Nouveau (charge max.) 4 ct. de taxe générale 40 000 kg de quantité franche taxe supplémentaire; 5 ct. dès 80 000 kg 10 ct. dès 200 000 kg
kg	en centimes par kg de lait livré		
20 000	0	0	0
40 000	1,0	0	0
70 000	1,43	1,71	1,71
100 000	1,60	2,60	3,40
150 000	1,73	3,40	5,27
200 000	1,80	3,80	6,20
250 000	1,84	4,24	7,76
300 000	1,87	4,53	8,80

Le jugement porté sur ces résultats dépend du point de vue adopté, cela va de soi; à notre avis, les propositions sont tout à fait acceptables. En région de montagne, la différenciation du produit de la vente du lait est remarquable, surtout si l'on tient encore compte de l'influence des contributions versées aux détenteurs de bétail (ch. 133.2). Les grands producteurs ne pourront guère affirmer que la réglementation choisie serait insupportable; les petits ne peuvent attendre une solution à tous leurs problèmes d'une différenciation du prix ou du produit de la vente du lait.

Actuellement, la teneur du lait en matière grasse et en protéine varie très fortement. Il n'est donc pas juste de payer tout le lait au même prix de base. Dans presque tous les pays importants sur le plan laitier, le lait est par conséquent payé selon sa composition; en Suisse, cela est actuellement le cas dans quelques régions et entreprises seulement. On a toutefois pris conscience de ce problème dans notre pays aussi, et l'institution d'un paiement généralisé du lait selon sa composition est envisagée depuis longtemps, mais se heurte à de fortes résistances. Les agriculteurs qui livrent un produit d'une composition inférieure à la moyenne et craignent dès lors une réduction de leurs recettes provenant de la vente du lait sont opposés à une telle mesure. Mais des objections de principe se font également jour, par exemple au sujet du coût de cette mesure et du travail administratif supplémentaire qu'elle implique.

Il est singulier de devoir constater qu'on accorde moins d'importance à la composition, un facteur de qualité, dans le cas du lait, produit essentiel de l'agriculture suisse, que dans celui des autres produits du sol. Or, la composition joue un rôle économique déterminant pour plus de 80 pour cent du lait commercial, transformé en produits divers.

L'Etat a un intérêt évident à la solution de ce problème, car les rendements obtenus lors de la transformation du lait influent directement sur le compte laitier. Lorsque la composition du lait devient moins riche, les divers utilisateurs tirent un moindre profit de la transformation du lait et réclament par conséquent une amélioration de leurs marges, ce qui alourdit la charge de la Confédération en définitive.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le fait de tenter d'apporter une solution à la question du paiement du lait selon sa composition a été presque unanimement bien accueilli. Par contre, bien des milieux ont critiqué l'intention de procéder à des déductions sur le prix du lait en cas de composition inférieure à

la moyenne, mais de ne pas verser de supplément à ce prix, pour des raisons de coût, en cas de composition supérieure à cette moyenne.

La nouvelle solution présentée dans l'article 17 du projet d'arrêté charge l'Union centrale d'instaurer le paiement du lait selon sa composition, en collaboration avec les autres utilisateurs. Les teneurs déterminées par le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière serviront de base à ce paiement. Comme on sait, ce service applique déjà le paiement du lait selon ses qualités; dorénavant, il devra également déterminer les teneurs du lait en matière grasse et en protéine.

La fixation des échelonnements du prix dans le cadre du paiement du lait selon sa composition pourra tenir compte des divers genres de mise en valeur du lait. En d'autres termes, des barèmes d'appréciation différents pourront exister pour les divers genres d'utilisation du lait; un traitement uniforme n'est toutefois pas exclu. Les prix échelonnés ne devront pas s'écarter de plus de 5 pour cent du prix de base du lait (art. 17, 2^e al., du projet).

L'Union centrale a déjà mis en train les travaux préliminaires à la mise sur pied du paiement du lait selon sa composition. Une période d'essais d'un à deux ans au moins est indispensable pour garantir un bon départ à cette mesure. Le paiement du lait selon sa composition devra être instauré au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1987.

L'article 17, 3^e alinéa, du projet nous donne la compétence d'agir nous-mêmes dans le cas où, contre toute attente, le paiement du lait selon sa composition n'était pas appliqué trois ans après l'entrée en vigueur du nouvel arrêté.

Les échelonnements du prix en relation avec le paiement du lait selon sa composition impliquent la nécessité de compléter l'article 6, 2^e alinéa, de l'arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait. Selon la disposition en vigueur, les producteurs

touchent, pour le lait livré, le prix de base que fixe le Conseil fédéral en vertu de l'article 4 du même arrêté, avec des suppléments ou des déductions motivés par les conditions locales d'utilisation et par le paiement d'après la qualité. Il est donc nécessaire de mentionner aussi, dans l'article en cause, les échelonnements du prix en vertu de l'article 17 du nouvel arrêté sur l'économie laitière. C'est pourquoi l'article 32 du projet prévoit, au titre de modification du droit en vigueur, de compléter l'article 6, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait.

135 Stockage du lait

Dans notre pays, une très grande partie du lait est encore livrée deux fois par jour au centre collecteur local. Le prix de base fixé par le Conseil fédéral est d'ailleurs à comprendre comme un prix franco centre collecteur.

A son article 48, le Règlement suisse de livraison du lait du 18 octobre 1981 (RS 916.351.3) fixe le principe de la livraison du lait deux fois par jour. Des exceptions peuvent être autorisées, dans des cas motivés, lorsque la qualité du lait et des produits laitiers fabriqués ne risque pas d'en être affectée. Le règlement énonce les conditions mises à une seule livraison journalière du lait; il mentionne aussi les circonstances dans lesquelles un stockage du lait chez le producteur est autorisé, durant 24 ou 48 heures le cas échéant.

Les techniques modernes et les mesures de rationalisation sont toujours plus largement appliquées en économie laitière aussi. Depuis quelque temps, la collecte du lait à la ferme toutes les 24 ou toutes les 48 heures surtout est conseillée ou même imposée. Les centrales laitières ou les entreprises de transformation collectent le lait directement chez les producteurs, aux intervalles mentionnés, à l'aide de camions-citernes. Le lait est alors stocké à basse température à la ferme, et le producteur n'a plus besoin de se rendre deux fois par jour au centre collecteur.

Les efforts de rationalisation sont compréhensibles et judicieux en soi. La rationalisation ne doit toutefois pas aller jusqu'à influencer négativement sur la qualité du lait ou des produits laitiers. Or les produits, tels le beurre et la crème, fabriqués à l'aide de lait stocké trop longtemps peuvent présenter des défauts de qualité qui pèsent sur le compte laitier. Si le lait n'est pas pris en charge chaque jour à la ferme ou au centre collecteur pour être transporté jusqu'à l'entreprise de transformation, sa fraîcheur est mise en question. Selon les circonstances, le consommateur obtient un lait relativement vieux.

Le niveau élevé de la consommation de lait et de produits laitiers ne pourra être maintenu que si le consommateur est certain de pouvoir acheter des produits réellement frais. Divers milieux, notamment des organisations de consommateurs, ont exprimé ce souhait dans le cadre de la procédure de consultation, et de manière très nette. Certains avis demandaient même le transport et la mise en oeuvre du lait 24 heures au plus tard après la traite. Nous considérons comme très significatif que bon nombre de consommateurs réfléchissent sérieusement à ce problème, et fassent part de souhaits précis.

Les efforts de rationalisation de la collecte du lait vont cependant toujours plus loin et l'on parle déjà de prendre le lait en charge tous les trois ou quatre jours seulement. Il faut, dans l'intérêt de la qualité du lait, barrer la route à ces tentatives. C'est la raison pour laquelle nous prévoyons à l'article 18 du projet d'arrêté de limiter à quatre traites le stockage du lait dans les centres collecteurs locaux, ou dans les fermes, jusqu'à son transport à l'entreprise de transformation. En d'autres termes, le lait devra être transporté au plus tard après 48 heures. Cette proposition n'innove certes pas par rapport au Règlement de livraison du lait, où un maximum de 48 heures est déjà fixé. Mais la disposition de l'arrêté prévient toute tentative d'allonger, dans les années à venir, la durée maximale prescrite dans ce règlement. Les consommateurs et contribuables doivent savoir qu'en achetant du lait et des produits laitiers ils obtiendront des denrées fraîches, à l'avenir aussi.

Dans ce contexte, nous renvoyons également à l'article 26, 6^e alinéa, du projet. Celui qui n'observera pas strictement les conditions mentionnées dans le Règlement de livraison du lait devra payer une taxe très élevée. Il s'agit en effet de pouvoir imposer au besoin les principes mentionnés ci-dessus.

Dans le projet mis en consultation, nous proposons de percevoir une taxe auprès des producteurs dont le lait est pris en charge à la ferme, afin de compenser leurs avantages. Le large rejet de cette idée nous a incités à vous présenter le projet expliqué ci-dessus.

14 Reconduction de dispositions actuelles

141 Moyens financiers supplémentaires

Le principal but de l'arrêté sur l'économie laitière est de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires en faveur de la vente dans le pays de produits laitiers indigènes (art. 1^{er}, 1^{er} al., du projet). Il n'est pas nécessaire d'en parler davantage dans ce chapitre. En revanche, il est indispensable de donner un aperçu des conditions mises à l'octroi de moyens financiers supplémentaires, de la part de la Confédération. En vertu de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, l'Union centrale et ses sections doivent prendre les mesures d'entraide qu'il est raisonnable d'exiger d'elles.

Comme il ressort de divers avis exprimés, on attend des organisations laitières une activité accrue en matière d'entraide. Nous sommes de la même opinion. La qualité du lait et des produits laitiers doit être encore améliorée, malgré son niveau élevé. Or il appartient en premier lieu aux organisations de résoudre les problèmes de qualité. Dans l'intérêt de la vente de quantités de lait et de produits laitiers les plus grandes possible, il faut veiller à ce que le lait ne soit pas stocké trop longtemps. Certes, une collecte rationnelle et économique du lait revêt une importance indéniable; cependant, les consommateurs veulent, plus que jamais, être assurés d'un ravitaillement en produits réelle-

ment frais. Les mesures d'encouragement des ventes sont une bonne chose, mais elles ne doivent pas devenir un but en soi et il convient de bien étudier préalablement leur efficacité. Le devoir impérieux des producteurs de reprendre des produits laitiers n'est plus entièrement observé, depuis longtemps; de nouvelles solutions sont recherchées, à la suite de pressions exercées par les autorités. En cas d'extension de la prise en charge du lait à la ferme, les possibilités d'imposer cette mesure d'entraide exigée par la Confédération diminuent. Cela remet en question le volume total des contingents attribués, ce dont les producteurs doivent prendre conscience.

Il est donc réellement nécessaire de faire davantage en matière d'entraide. Nous attendons de l'Union centrale qu'elle se donne au besoin une organisation juridique lui permettant de réaliser ses projets positifs.

142 Reconversions d'exploitations; utilisation de lait entier dans l'élevage et l'engraissement

142.1 Reconversions d'exploitations et autres mesures propres à alléger le marché des produits laitiers

Le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987 contient à nouveau la base légale permettant d'encourager les reconversions d'exploitations qui allègent le marché des produits laitiers (art. 6). Cependant, nous ne prévoyons plus qu'un recours limité à cette possibilité. L'article correspondant de l'arrêté en vigueur prévoit entre autres la possibilité d'encourager l'élimination de vaches laitières. Cette mesure n'a pas été un succès. C'est pourquoi nous ne l'avons pas reprise dans le nouvel arrêté. Notre projet vise surtout à permettre, avec un minimum de moyens financiers (200 000 à 300 000 fr. par année à l'heure actuelle), de tester des mesures d'allègement du marché, efficaces à long terme, et d'améliorer les conditions générales de mesures que les producteurs intéressés prennent et financent eux-mêmes.

Concrètement, cette disposition permet d'encourager, au moyen de contributions, le passage de la production intensive de lait à la garde extensive de bétail. Nous pensons surtout aux animaux nourris à l'aide de fourrages grossiers, comme les bovins, mais dont la garde implique une moindre production par unité de surface. De plus, la disposition en cause permet de soutenir, par des contributions, l'application de mesures propres à accroître la rentabilité de la production de viande bovine ou d'autres types de viande, fondée sur l'utilisation de fourrages grossiers, ou à améliorer la qualité de ces viandes. Nous voulons ainsi combattre la concurrence croissante à laquelle la viande bovine surtout se heurte de la part de la viande de porc, meilleur marché, ou des viandes importées, et parvenir à ce que nos pâturages ne servent dorénavant pas seulement à produire du lait mais aussi de la viande, au moins dans la même quantité qu'autrefois, et puissent dès lors être encore exploités. En outre, nous devons être autorisés à prendre d'autres mesures modérées, de type semblable, aux fins d'alléger le marché des produits laitiers. Ces dispositions ne visent donc pas une augmentation de l'offre de viande, comme la crainte en a été exprimée dans la procédure de consultation. Enfin, cet article permet d'ordonner ou de soutenir financièrement l'application de mesures zootechniques efficaces, aux fins d'améliorer l'état sanitaire des mamelles et, ainsi, la qualité du lait.

142.2 Utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement

La Confédération devra, à l'avenir aussi, encourager l'utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement. En conséquence, le versement de contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé, mesure qui a fait ses preuves, doit être poursuivi sans modification de principe (art. 7 du projet). Au cours des dernières années, quelque 12 000 exploitants, qui gardent 71 000 vaches en tout (dont 59 000 donnaient droit aux contributions) ont bénéficié de cette mesure.

✱ Comme les expériences faites ces dernières années l'ont montré, ces agriculteurs gardaient parfois trop de vaches par rapport à la surface exploitée. C'est pourquoi le projet mis en consultation prévoyait de déterminer le nombre de vaches donnant droit aux contributions à l'aide de deux critères, à savoir les ressources fourragères de l'exploitation et le nombre moyen de vaches, par hectare, des producteurs de lait de la coopérative correspondante.

Si le critère des ressources fourragères de l'exploitation a généralement été accepté, celui de la moyenne de coopérative surtout a soulevé des critiques. Selon les auteurs de ces critiques, il existerait au sein d'une coopérative de grandes différences dont on devrait absolument tenir compte. En outre, le calcul du nombre moyen de vaches par hectare serait pratiquement impossible dans certaines régions. Les propositions formulées visent presque toutes à substituer à cette moyenne la prise en considération de certaines conditions particulières à la région et à l'exploitation.

A notre avis, il faut en principe s'en tenir aux deux critères proposés dans l'avant-projet. Nous avons cependant tenu compte des souhaits exprimés dans la procédure de consultation, en ce sens qu'il sera possible de déroger à la règle générale dans des cas exceptionnels. En conséquence, l'arrêté doit nous autoriser à assouplir quelque peu le système, lorsque les entreprises n'offrent guère d'alternative à la production animale, en raison des conditions naturelles, et seraient fortement pénalisées par la prise en considération de la moyenne de coopérative. De plus, l'arrêté nous permet de nous fonder uniquement sur les ressources fourragères de l'exploitation dans le cas des entreprises sur lesquelles le nombre de vaches est faible, et dans des cas exceptionnels (exploitations situées en montagne, où le nombre moyen de vaches par hectare des fournisseurs de lait, par exemple, n'est pas connu) (art. 7, 3^e al., du projet).

Divers milieux ont trouvé à redire à la réglementation actuelle, car elle entraîne le versement de contributions aux exploitants

qui n'avaient jamais livré de lait jusqu'alors (détenteurs de moutons par exemple); cela ne correspondrait pas au but des contributions aux détenteurs de vaches, à savoir l'allégement du marché des produits laitiers. C'est pourquoi l'article 7, 4^e alinéa, du projet nous donne la possibilité nouvelle d'arrêter des dispositions spécialement applicables aux détenteurs de vaches qui ne commercialisaient pas de lait avant de demander les contributions et n'avaient pas droit à celles-ci. Ces détenteurs de vaches pourraient par exemple être exclus dans un premier temps du droit aux contributions, puis y auraient droit, mais pour un nombre d'animaux réduits durant une période déterminée. Ils bénéficieraient des pleines contributions dans une troisième phase seulement. Cette réglementation restrictive vise à éviter que des producteurs passent à la garde de vaches nourrices et abandonnent ainsi un mode d'exploitation judicieux et conforme aux intérêts de l'orientation de la production.

143 Normes de composition des succédanés du lait

Le projet prévoit à l'article 8 de reconduire la réglementation, par le truchement de normes de composition, des succédanés du lait destinés à l'affouragement (teneur minimale en poudre de lait écrémé et en poudre de lait entier). On ne peut, dans l'intérêt d'une mise en valeur du lait la plus économique possible, satisfaire la demande des fabricants de succédanés du lait et de milieux de l'artisanat de renoncer à l'addition de poudre de lait entier, car la quantité correspondante de lait devrait sans cela être transformée en beurre et en poudre de lait écrémé, mode de mise en valeur très coûteux.

Le nouvel arrêté ne prévoit plus la possibilité de percevoir une taxe sur les succédanés du lait. Ces denrées fourragères sont de toute façon relativement chères; au besoin, il est possible d'influer sur leur prix en modifiant les normes de composition.

144 Taxes et suppléments de prix

144.1 Taxe sur le lait écrémé et sur les produits à base de lait écrémé

Le projet (art. 9) reprend l'article 10 de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, pratiquement sans le modifier. Il donne en principe la possibilité de prélever une taxe sur le lait écrémé et sur les produits à base de lait écrémé. Pour des raisons pratiques, nous nous sommes bornés jusqu'ici à percevoir une taxe sur le lait partiellement écrémé (lait-drink). Celle-ci apporte chaque année au compte laitier quelque 17 millions de francs de recettes dont l'affectation est prescrite.

La perception d'une taxe sur des produits totalement ou partiellement écrémés se justifie, car leur fabrication entraîne la production de beurre, et accroît ainsi la charge du compte laitier.

Le projet nous donne à nouveau la compétence d'instituer la perception d'une taxe sur d'autres produits. Dans la procédure de consultation, les fabricants de denrées alimentaires et un grand distributeur ont rejeté une éventuelle extension de la taxe. Les produits à base de lait écrémé auraient en effet ouvert de nouveaux canaux de vente; en chargeant des constituants du lait, on renchérirait aussi des produits carnés avantageux. Pour des raisons d'ordre administratif surtout, nous n'envisageons pas d'étendre le domaine d'application de la taxe si la situation ne se modifie pas profondément. Eu égard à la validité de 10 ans du nouvel arrêté, une rédaction laissant une marge de manoeuvre suffisante est toutefois indispensable.

144.2 Suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème et de glaces comestibles

L'article 11 de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur règle les importations de crème, de poudre de crème, de glaces comestibles et de préparations, en ce sens qu'il prévoit le prélèvement de suppléments de prix sur ces produits.

Notre projet (art. 10) contient lui aussi la base légale d'un prélèvement de suppléments de prix sur les importations de crème et de poudre de crème. Cette mesure à la frontière est appliquée depuis 1959, et doit continuer de l'être selon les mêmes principes. Nous estimons également nécessaire de conserver la base légale permettant de prélever des suppléments de prix sur les glaces comestibles, même si l'on n'en a pas fait usage jusqu'ici; il doit en effet être possible de percevoir de tels suppléments si le besoin s'en fait sentir.

On peut en revanche renoncer à la base légale à la perception de suppléments de prix sur les importations de préparations d'une teneur en matières grasses supérieure à 25 pour cent en poids (p. ex. pâte à gâteau) ou d'une teneur en lait desséché ou en poudre de crème supérieure à 30 pour cent en poids (p. ex. mélanges chocolatés). L'adoption de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72) et de l'ordonnance concernant le calcul des éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés (RS 632.111.722) ont rendu superflues lesdites dispositions.

144.3 Suppléments de prix sur des fromages importés

Depuis le 1^{er} mai 1975, environ 70 pour cent des fromages importés sont grevés d'un supplément de prix. Un droit de douane supplémentaire est par ailleurs perçu sur une partie des importations effectuées sous la position 0404.24 du tarif des douanes, en vertu de l'article 23 de la loi sur l'agriculture. Au début, les recettes, affectées à la réduction du prix de vente dans le pays de fromages indigènes à pâte molle ou à pâte mi dure, s'élevaient à un montant compris entre 10 et 12 millions de francs par année. Elles ont passé à plus de 36 millions de francs en 1985. Ce fort accroissement résulte pour une faible part seulement d'une hausse des importations; l'adaptation, à intervalles relativement courts ces dernières années, des suppléments de prix aux majorations du prix de base du lait a été déterminante. Sans ces adaptations des suppléments de prix et de droit de douane, la

protection de la production indigène de fromage à pâte molle et à pâte mi-dure n'aurait plus été assurée.

Les importations ont reculé un peu lors de l'institution des suppléments de prix. Elles se sont toutefois stabilisées à un niveau relativement élevé, dès 1977, et recommencent depuis peu à augmenter légèrement chaque année. Ces dernières années, les parts du marché occupées respectivement par les fromages indigènes et importés sont pratiquement demeurées stables. On a donc pu stopper l'augmentation de la part du marché occupée par les fromages importés, à laquelle on assistait autrefois. Cela montre que les suppléments de prix et de droit de douane, et les réductions du prix de fromages indigènes, étaient généralement fixés à un niveau adéquat; les conditions générales de concurrence entre la marchandise du pays et celle importée sont restées stables sur le plan des prix; la concurrence s'exerce maintenant sur le plan de la qualité, ce qui était souhaité.

Les consommateurs et les importateurs de fromage ont suivi d'un oeil critique l'évolution des prélèvements sur des fromages d'origine étrangère ces dernières années. Les consommateurs ont parfois douté que le produit des suppléments de prix serve entièrement à réduire les prix de la marchandise indigène. Ils craignaient que les contributions destinées à abaisser les prix soient utilisées abusivement, en partie au moins, pour améliorer de façon injustifiée les marges des fabricants, des grossistes et des détaillants.

Nous tenons à relever ici que tous les contrôles auxquels l'Office fédéral de l'agriculture a procédé et toutes les comparaisons de marges ont démontré une application correcte de la mesure en cause; comme des examens approfondis l'ont montré, les marges de fabrication et commerciales réalisées sur les fromages indigènes dont le prix est réduit ne sont pas plus élevées que celles réalisées avec les fromages dont le prix n'est pas réduit. Comparées à celles obtenues pour la marchandise importée, les marges commerciales sur les fromages dont le prix est réduit ne présentent pas d'écart vers le haut.

Dans les avis exprimés sur l'avant-projet, les importateurs de fromages critiquaient notamment la perception de suppléments non différenciés à l'intérieur d'une position du tarif des douanes; ce système devrait être revu, au plus tard à l'occasion d'une nouvelle majoration des suppléments de prix. A notre avis, une procédure plus différenciée serait la source d'un surcroît de travail administratif disproportionné, sans exclure le risque de contournement de la réglementation.

Les avis exprimés ne remettent pas en cause le principe de la perception de suppléments de prix sur les importations. Toutefois, pour certains milieux, le niveau de ces suppléments aurait atteint un plafond. Quant à nous, nous relevons que nous avons toujours fait preuve de toute la retenue possible lors de la fixation et de la majoration des suppléments de prix, et avons tenté de suivre une voie moyenne, tenant compte des points de vue opposés.

Le système de péréquation exposé a eu des effets positifs pour notre politique laitière, car il a permis, ces dernières années, de transformer nettement plus de lait en fromages à pâte molle, à pâte mi-dure ou spéciaux. Cette évolution a rendu possible une augmentation du volume des livraisons de lait autorisées; elle a ainsi contribué à la garantie du revenu agricole et au maintien de l'agriculture. Si ce supplément de production avait été transformé en beurre et en poudre de lait écrémé, il aurait fallu appliquer bien plus tôt des mesures de limitation de la production. Enfin, l'offre de fromages indigènes s'est largement diversifiée.

En conséquence, il convient de poursuivre en principe la politique suivie jusqu'ici dans ce secteur important de l'économie fromagère. Les dispositions en vigueur ont dès lors été reprises telles quelles dans le projet (art. 11). Le produit des suppléments de prix sera encore affecté en premier lieu, à la réduction du prix de fromages indigènes à pâte molle, à pâte mi-dure ou spéciaux dont le placement se heurte le plus à la concurrence des

sortes de fromage importées. Par ailleurs, nous continuerons d'accorder toute notre attention à l'amélioration de la qualité.

145 Consultation des milieux intéressés

Comme l'arrêté en vigueur, le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1987 prévoit la consultation des milieux intéressés avant l'institution ou la modification de diverses mesures, à savoir celles qui se fonderont dorénavant sur les articles 6 à 11 dudit projet. Comme jusqu'à maintenant, l'Office fédéral de l'agriculture procédera à cette consultation. L'important, c'est que nous soyons informés, avant de prendre des mesures, de l'avis des milieux intéressés.

Divers milieux, agricoles surtout, ont demandé au cours de la procédure de consultation que les intéressés soient entendus aussi avant la prise de décisions en vertu des articles 2 et 5 du projet (contingentement; participation des producteurs à la couverture des dépenses). En outre, l'industrie et l'artisanat notamment ont exigé l'extension de cette procédure aux articles 14 et 15 (encouragement de la fabrication du fromage et amélioration des structures; changements de zone). Jusqu'à présent, nous le relevons, l'Union centrale a toujours eu l'occasion de se prononcer sur les modifications envisagées des ordonnances relatives au contingentement laitier. Cette pratique sera poursuivie. La réglementation des détails de la participation des producteurs à la couverture des dépenses en vertu de l'article 5 aura lieu, en règle générale, à l'occasion de modifications du prix de base du lait. Or l'article 4 de l'arrêté sur le statut du lait prescrit d'entendre les producteurs avant de modifier ce prix. Enfin, les articles 14 et 15 du projet concernent essentiellement des mesures au sujet desquelles l'Office fédéral de l'agriculture doit prendre des décisions; les intéressés sont préalablement consultés, cela va de soi.

En vertu de l'article 14 de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, nous pouvons allouer à l'Union centrale une contribution aux frais d'acquisition de lait de secours, prélevée sur les ressources générales de la Confédération. Ces dernières années, cette contribution a été limitée à 2,5 millions de francs moins 10 pour cent de réduction des subventions (année de compte 1984/85: 1,95 mio. fr.). Les cantons du Tessin, du Valais et de Genève bénéficient de ces prestations qui tiennent compte du fait que ces régions où la production laitière est faible doivent recourir chaque année, durant plusieurs mois au moins, à du lait provenant d'autres parties du pays. Les contributions fédérales permettent de maintenir le prix de vente du lait, dans ces régions, à un niveau égal ou de peu supérieur à celui noté ailleurs en Suisse.

Aux fins de diminuer le travail administratif et de décharger la caisse fédérale, l'avant-projet prévoyait de mettre les frais d'acquisition de lait de secours à la charge de l'Union centrale, au titre de mesure d'entraide. Les organisations agricoles, la plupart des cantons et deux partis politiques s'y sont opposés dans le cadre de la procédure de consultation. Pour eux, il n'incombe pas aux producteurs de couvrir ces frais à l'aide d'une déduction opérée sur le prix du lait, donc à la charge de leur revenu, puisque aucune charge n'est imposée aux consommateurs. A leur avis, la couverture de ces frais est bien davantage une tâche de la Confédération.

Etant donné la forte opposition rencontrée, nous vous proposons de reconduire la réglementation en vigueur (art. 13 du projet). Il en résultera, pour le compte laitier et la Confédération, des dépenses d'un ordre de grandeur inchangé, à savoir de 2 à 2,5 millions de francs par année.

147 Encouragement de la fabrication de fromage et
amélioration des structures; changement de zone

Dans l'arrêté sur l'économie laitière 1977, les articles 15 et 16 règlent ces problèmes. Des questions d'interprétation juridique se sont parfois posées, même si les mesures ne sont pas contestées quant au fond. C'est pourquoi nous avons rédigé autrement les deux articles dans le projet; un des articles concerne l'encouragement de la fabrication de fromage et les améliorations de structures, l'autre le transfert dans une autre zone.

L'article 14 du projet règle la poursuite de l'application des mesures visant à maintenir et à encourager une économie fromagère productive; ces mesures ont fait leurs preuves. Il ne s'agit pas au premier chef de développer la production, mais de la consolider et de la maintenir au niveau atteint. Toutes les mesures propres à améliorer encore la qualité du fromage, et tous les efforts faits pour adapter les bases de production aux progrès rapides de la technologie visent cet objectif. Les améliorations de structure n'ont pas non plus pour but une centralisation de la fabrication de fromage, notamment dans le secteur de ceux à pâte dure, comme des organisations de consommateurs en ont exprimé la crainte dans leurs avis. Le modèle que l'on s'est fixé en politique des structures, au sujet des entreprises produisant du fromage à pâte dure, demeure celui de la fromagerie villageoise, entreprise familiale. En ce domaine, notre objectif continuera d'être la création de fromageries rentables à long terme, dont l'équipement permet de fabriquer de manière rationnelle un fromage d'une qualité irréprochable. Par ailleurs, nous devons le relever, aucune contribution aux frais d'amélioration des structures n'est plus versée depuis 1980 pour les fromageries à pâte molle.

L'article 15 clarifie la situation dans le domaine des transferts dans d'autres zones. Il donne notamment la compétence, qui faisait défaut, de transférer des producteurs isolés, mais sous certaines conditions, assez restrictives pour limiter la prise de telles décisions à des cas d'espèce. Tous les intéressés seront entendus

avant d'éventuels transferts, cela va de soi. Cette consultation garantira, le cas échéant, la prise en considération des intérêts de l'industrie des denrées alimentaires, lorsque celle-ci apportera la preuve d'une mise en valeur du lait conforme à l'ordre de priorité, c'est-à-dire sous la forme de produits à base de lait entier. En outre, les modalités de livraisons habituelles entre les fabriques de conserves de lait, d'une part, et les centres collecteurs ou les producteurs, d'autre part, doivent être respectées, sous réserve du paiement d'un prix équitable (art. 13, 1^{er} al., de l'ordonnance du 13 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial; RS 916.353.1).

148 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière

L'article 17 de l'arrêté en vigueur constitue le fondement légal du service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. La rédaction actuelle est en principe reprise sans modification (art. 16 du projet), mais complétée afin de charger ce service du contrôle de la composition du lait aussi. Au sujet de la couverture des frais, nous continuons de préconiser la répartition de ceux-ci entre les organisations laitières, les cantons et la Confédération. Toutefois, nous le relevons, cette question n'est pas encore tranchée dans le cadre de l'examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En procédure de consultation, de nombreux milieux se sont prononcés en faveur d'une conservation de la clé de répartition actuelle des dépenses.

149 Contributions en faveur de la publicité et de la qualité

La disposition réglant la perception, auprès des producteurs non organisés, d'une taxe en faveur de la publicité et, le cas échéant, en faveur de l'encouragement de la qualité est reprise sans modification (art. 19 du projet). Cette disposition vise à éviter que les individualistes, peu nombreux, soient mieux traités que les producteurs organisés.

✱ Dans les avis relatifs à cet article, la Commission des cartels, de grands distributeurs et d'autres organismes insistent pour que la contribution en faveur de la publicité, versée par les producteurs organisés et par ceux qui ne le sont pas, serve exclusivement à financer une publicité générique, car ces producteurs livrent du lait à des entreprises indépendantes des fédérations laitières aussi; à la rigueur, le produit de cette contribution devrait être réparti proportionnellement entre tous les utilisateurs de lait.

Au sujet de cette requête, nous relevons que l'Union centrale affecte aujourd'hui déjà la majeure partie de la contributions à une publicité générique et à l'information; il ne serait pas judicieux du point de vue de la technique publicitaire d'affecter la totalité de cette contribution à une réclame neutre, ou de la répartir entre de très nombreuses entreprises et marques. De plus, la plus grande partie de la publicité de marque est financée au moyen de contributions supplémentaires des entreprises fédératives. Mais, on doit aussi le mentionner, l'assortiment des grands distributeurs comprend également des produits de marque des entreprises fédératives, et ces maisons du commerce profitent ainsi de la publicité en faveur de marques. De grands distributeurs en conviennent et ajoutent même que la publicité de marque de l'Union centrale encourage l'écoulement des produits vendus sous leur propre marque. Enfin, l'Union centrale fait une publicité spécifique en faveur des grands distributeurs.

A l'heure actuelle, l'Union centrale dépense quelque 23 millions de francs pour la publicité et l'étude des marchés. Ces dépenses sont couvertes à raison de quelque 58 pour cent par les contributions des producteurs de lait, de 24 pour cent en chiffre rond à l'aide de contributions des entreprises fédératives, et de 18 pour cent environ par la Confédération. L'Union centrale est en outre tenue de soumettre chaque année à l'approbation de l'Office fédéral de l'agriculture, les programmes de publicité, un budget et le compte du fonds de publicité; ce dernier englobe les contributions versées par les producteurs organisés et non orga-

nisés. A notre avis, la réglementation en vigueur est équitable, et nous la considérons comme judicieuse, pour l'avenir aussi.

15 Dispositions ou requêtes non retenues

151 Suppléments de prix sur les caséinates importés

L'avant-projet mis en consultation contenait, à l'article 10, une disposition nous donnant la compétence de prélever des suppléments de prix sur les importations de caséines, caséinates et autres dérivés de la caséine. En raison de leurs multiples propriétés, ces protéines laitières ont conquis une forte position dans l'industrie des denrées alimentaires et sont utilisées dans notre pays aussi. C'est pourquoi l'économie laitière suisse s'efforce de fabriquer de tels produits, depuis quelques années; elle est aujourd'hui en mesure d'offrir certains caséinates. La base légale insérée dans l'avant-projet visait à permettre aux entreprises indigènes de produire, dans l'intérêt d'une mise en valeur judicieuse du lait écrémé, davantage de tels produits à base de protéines laitières, en très grande partie importés de nos jours.

Si l'agriculture et l'économie laitière se sont félicitées, dans leurs avis, de la création d'une telle base légale, et en ont même demandé l'extension aux albumines, aux protéines totales du lait et aux dérivés de ces produits, de très larges milieux non agricoles l'ont vivement combattue. Ils ont fait valoir qu'un très petit nombre des quelque 50 sortes de produits importés, d'une haute technologie et très divers en fonction de leur utilisation, peuvent être fabriquées dans notre pays. Etant donné le faible marché potentiel, la Suisse ne serait pas en mesure d'offrir le large assortiment de produits spécifiques et de satisfaire aux besoins très variés des industries pharmaceutique, des produits carnés et des denrées alimentaires; par ailleurs, l'exportation de tels produits serait impossible à des prix couvrant les frais. Charger les caséinates importés reviendrait à affaiblir la capacité de concurrence de l'industrie indigène des denrées alimentaires, sans créer pour autant de nouvelles possibili-

2 tés notables d'écouler du lait écrémé. Dans un tel cas, il faudrait s'attendre à voir l'industrie des produits carnés renoncer à l'utilisation de caséinates; un transfert de la production à l'étranger serait même à craindre pour certains produits fabriqués dans notre pays à l'aide de caséinates. Enfin, une telle taxation entraînerait inévitablement des requêtes relatives à des prélèvements sur les importations de produits contenant des caséinates, et à des remboursements en cas d'exportation de tels produits.

Dans cette situation, nous renonçons à vous proposer de compléter l'article 10 du projet.

152 Suppléments de prix et taxes sur les produits de substitution

Dans le cadre de la procédure de consultation, des milieux agricoles ont demandé la création d'une base légale permettant de frapper respectivement de suppléments de prix et de taxes les produits de substitution importés ou fabriqués dans le pays. Ces produits contiennent exclusivement ou pour une part des matières grasses ou des protéines non laitières, et ils imitent et remplacent le lait ou des produits laitiers, en raison de leurs propriétés. En Suisse, les produits mis sur le marché sont notamment le tofu (produit à base de soja propre à se substituer au quark), des boissons à base de soja (ersatz de lait), des blanchisseurs de café, des succédanés de crème en bombe aérosol ou liquides, et des poudres servant à fabriquer des succédanés de crème (à base de produits végétaux surtout).

Jusqu'à présent, ni l'importation, ni la fabrication en Suisse de produits de substitution n'ont pris une grande ampleur. De plus, l'institution des suppléments de prix demandée serait contraire à des engagements auxquels la Suisse a souscrit, en particulier dans le cadre de l'accord de libre échange avec la CEE et de la convention de l'AELE. C'est pourquoi nous sommes d'avis que l'insertion d'une telle disposition dans l'arrêté n'est pas à envisager pour l'instant. Si les produits de substitution devaient

gagner sensiblement en importance dans notre pays, il faudrait alors réviser l'arrêté, afin d'empêcher ces importations de saper la réglementation laitière, et pour éviter à l'économie laitière suisse de perdre des possibilités de production. C'est pourquoi nous suivrons très attentivement l'évolution de la situation.

153 Encouragement de la distribution de lait dans les écoles

Dans son avis, l'Union centrale proposait de compléter l'arrêté sur l'économie laitière, pour obliger la Confédération à encourager la distribution de lait dans les écoles, en versant une contribution à la charge du compte laitier. Selon l'Union centrale, le surcroît de dépenses en résultant serait compensé par un allègement du compte laitier dans d'autres secteurs.

L'encouragement de la distribution de lait dans les écoles nous est fort sympathique en soi. A notre avis, il s'agit toutefois là d'une tâche incombant à l'Union centrale et à ses sections, au titre de mesure d'entraide.

154 Encouragement de la garde de moutons et de chèvres

Des milieux de la protection de l'environnement et diverses organisations agricoles ont notamment plaidé en faveur d'un encouragement de la garde de moutons et de chèvres, à l'aide de nouvelles contributions liées au nombre d'animaux et à la surface exploitée. Elles critiquent aussi le fait que les mesures prises dans le secteur laitier concernent uniquement le lait de vache.

Nous ne méconnaissons pas l'existence de problèmes en ce domaine, mais considérons plus approprié d'améliorer la situation de ces secteurs de production dans le cadre des réglementations existantes (contributions aux détenteurs de bétail, mesures d'ordre zootechnique).

➤ 16 Agriculture en montagne et arrêté sur l'économie laitière
1987

161 Mesures dans le secteur laitier

Lors de la procédure de consultation, des cantons et des milieux de l'agriculture de montagne ont critiqué la trop faible prise en considération, dans l'arrêté sur l'économie laitière, des conditions économiques en région de montagne.

Comme les précédents, le nouvel arrêté vise à régler les problèmes de l'économie laitière; il n'est pas un acte législatif spécial, en faveur des régions de montagne. L'arrêté sur l'économie laitière, nous le relevons, ne peut servir à résoudre des problèmes de politique agricole encore en suspens. Ci-après, nous montrons l'importance considérable que revêt néanmoins le nouvel arrêté pour les régions de montagne.

La région de montagne profite bien évidemment de la disposition la plus importante de l'arrêté, à savoir la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires en faveur du placement dans le pays de produits laitiers indigènes; le prix du lait payé aux producteurs est de beaucoup supérieur à celui réalisé en moyenne sur le marché. Certes, les régions de montagne et les alpages sont aussi soumis au contingentement; l'arrêté prescrit toutefois de tenir compte des conditions de production et précise que nous pouvons arrêter des solutions différenciées, selon les zones agricoles en particulier. Cette réglementation sera reconduite, selon nos explications. En matière de contingent de coopérative, l'arrêté prévoit, au sujet du dépassement du contingent individuel, la possibilité de diversifier selon les zones les procédures de décompte au sein de la coopérative; avec cette disposition nous voulons faire preuve de compréhension pour les conditions d'exploitation plus difficiles en montagne. L'octroi de suppléments de contingents continuera de stimuler le placement du bétail élevé en montagne.

Jusqu'à maintenant, les producteurs n'avaient pas à payer de participation aux dépenses dans les limites de la quantité franche. Selon notre projet, cette quantité serait portée, pour chaque exploitation, de 20 000 à 40 000 kilos dans les zones de montagne I à IV et de 20 000 à 30 000 kilos en zone préalpine des collines. Cette majoration profitera non seulement à tous les producteurs de ces zones qui livrent plus de 20 000 kilos de lait, mais libérera même un bon nombre de ceux-ci de la participation générale aux dépenses.

Des exploitations situées en montagne pourront bénéficier des mesures de reconversion d'entreprises et d'amélioration de la qualité du lait à l'aide de mesures d'ordre zootechnique. Les régions de montagne continueront de profiter des contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé; comme on le sait, le taux de ces contributions est plus élevé dans les zones de montagne II à IV.

En raison de la progression des livraisons de lait dans les régions de montagne, il est apparu nécessaire d'y agrandir ou reconstruire des fromageries. Grâce à l'arrêté sur l'économie laitière, les coopératives de ces régions bénéficieront encore des contributions aux frais d'amélioration des structures.

Il ne sera par contre guère possible, même à long terme, d'ajouter à ces avantages et d'aider les régions de montagne en y attribuant de plus grandes quantités de lait. Pour la période de contingentement 1986/87, il a même fallu arrêter une petite réduction de ces quantités, pour la moitié des exploitations.

L'octroi d'un supplément de prix, également proposé dans le cadre de la procédure de consultation, serait très coûteux et aurait tendance à pousser encore à la production.

Encouragement de la vente de bétail

A côté de celles concernant le secteur laitier, les diverses mesures prises en faveur de l'encouragement des ventes de bétail d'élevage et de rente ont été fortement développées ces dernières années (exportation, achats de soutien, campagnes d'élimination).

Paielements directs et mesures sociales

Divers paiements directs de compléments au revenu, dont profite tout particulièrement la région de montagne, ont plus que doublé au cours des dix dernières années. Il s'agit notamment des contributions aux frais des détenteurs de bétail, instituée il y a longtemps déjà, des contributions à l'amélioration de l'élevage et de la garde de bétail, des contributions à l'exploitation instituées en 1980 (contributions à la surface et pour l'estivage); on peut y ajouter les allocations familiales.

163 Résumé

Depuis bien longtemps, la politique agricole tient compte, de façon très variée, des conditions difficiles auxquelles l'agriculture est confrontée en montagne. Comme un examen des dépenses de la Confédération dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation en 1985 le montre, les régions de montagne ont bénéficié de ces moyens financiers à raison de 35 pour cent. Nous poursuivrons nos efforts visant à permettre aux paysans de montagne d'avoir leur part à l'évolution générale des revenus. Pour approcher cet objectif, il est toutefois nécessaire de recourir à l'ensemble des mesures que prévoit la politique agricole; on ne saurait alourdir encore l'arrêté sur l'économie laitière en y insérant davantage de mesures en faveur de la région de montagne.

Mais, à elles seules, les mesures relevant de la politique agricole ne permettront pas, à l'avenir non plus, de résoudre les

problèmes économiques et sociaux de l'agriculture de montagne. Il s'agira bien davantage de coordonner l'encouragement de l'agriculture et de l'économie forestière, du tourisme, de l'industrie et de l'artisanat, donc de favoriser le développement économique régional. Depuis des années la Confédération y affecte de grands moyens financiers. Une telle action combinée améliore les conditions de l'agriculture, en ce sens qu'elle crée bien souvent des possibilités d'occupation supplémentaire ou accessoire.

17 Liquidation d'interventions parlementaires

Au début du présent message, nous vous proposons de biffer 12 postulats. A notre avis, nos propositions figurant dans le projet d'arrêté ou les considérations développées dans le message les ont traités.

Quelques postulats concernaient le contingentement laitier. Nous avons exposé de façon détaillée non seulement l'évolution du contingentement depuis 1977, mais aussi l'aspect futur de cette mesure; nous avons en particulier expliqué pour quelles raisons un commerce de contingents doit être rejeté, pourquoi la durée de gel d'un contingent ne peut être prolongée et pourquoi il est exclu de distribuer les contingents gelés.

Diverses interventions avaient pour objet la différenciation du prix du lait, ou un plus fort échelonnement du produit de la vente du lait. A ce sujet, nous renvoyons aux considérations développées dans le présent message; les requêtes ont été retenues, dans la mesure où elles n'étaient pas excessives.

L'article 6 du projet tient compte de la demande d'octroi de contributions de reconversion aux exploitations qui cessent de produire du lait. Les possibilités de reconvertir des exploitations sont toutefois très limitées à l'heure actuelle.

Comme nous l'avons montré, les veaux sont, depuis quelque temps, davantage affouragés avec du lait au lieu de succédanés du lait; les excédents structurels de poudre de lait écrémé nous ont inci-

tes à prendre des mesures aux fins d'accroître l'utilisation de lait écrémé frais pour l'affouragement.

Enfin, le projet d'arrêté prévoit l'institution du paiement du lait selon sa composition.

2 Partie spéciale: commentaire du projet d'arrêté

21 Considérations générales

Selon divers avis exprimés lors de la procédure de consultation, l'interaction de la loi sur l'agriculture, de l'arrêté sur le statut du lait et de l'arrêté sur l'économie laitière manquerait de transparence. A ce sujet, nous relevons que la validité des deux premiers de ces textes législatifs n'est pas limitée, contrairement à celle de l'arrêté sur l'économie laitière. En principe, ces trois textes ne s'en situent toutefois pas moins au même niveau, du point de vue juridique. En conséquence, les réglementations qu'institue la loi sur l'agriculture en matière d'importations demeurent applicables, mais les articles 9 à 11 du projet d'arrêté les complètent.

Les opinions selon lesquelles les arrêtés sur l'économie laitière suspendraient la validité des articles 18 et 19 de la loi sur l'agriculture, ou selon lesquelles il conviendrait de subordonner l'arrêté sur l'économie laitière à cette loi sont erronées.

Le manque de temps et de personnel nous a empêché jusqu'ici d'examiner la possibilité de grouper dans une seule loi les textes législatifs concernant l'économie laitière.

La partie générale du présent message commente déjà de façon approfondie les dispositions contenues dans la section 1 (art. 1^{er} à 5) et dans la section 2 (art. 6 à 19) du projet d'arrêté. Nous nous bornons donc ci-après à commenter les sections 3 à 6 de ce projet.

**22 Contrôle de la provenance du fromage et d'autres produits
laitiers; section 3**

L'article 20 concerne des faits dont l'importance s'est accrue à la suite de l'institution du contingentement laitier. A ce sujet, nous renvoyons aux explications relatives à l'article 21, 1^{er} alinéa, lettre e. Si l'on veut combattre les abus en matière de fabrication et de commercialisation de fromage et d'autres produits laitiers, il est indispensable de pouvoir effectuer des contrôles chez les producteurs et utilisateurs de lait, ainsi que chez les revendeurs et détaillants. Les deux dispositions seront appliquées pour lutter contre la production et la vente "au noir" de produits laitiers.

**23 Sanctions pénales et mesures administratives;
section 4**

Les articles 21 à 25 traitent des mesures de répression. Ils correspondent en grande partie aux dispositions similaires de l'arrêté sur l'économie laitière 1977. Vu les expériences faites, nous avons toutefois dû leur apporter un complément, de façon à couvrir aussi les agissements dont le but est de contourner le contingentement laitier.

L'article 21 concerne des infractions déjà visées aujourd'hui, mais la disposition figurant au 1^{er} alinéa, lettre e, le complète en ce sens que celui qui acquiert, entrepose ou commercialise des produits laitiers fabriqués illicitement ou soustraits au régime de la livraison obligatoire, et sape ainsi l'efficacité du contingentement laitier, est punissable. Comme jusqu'à maintenant, le juge ne sera pas lié par le maximum de l'amende lorsque le contrevenant a agi par cupidité.

L'article 22 traite des infractions commises dans la gestion d'entreprises par des mandataires ou d'autres personnes. Dans de tels cas, les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0) sont applicables. Des peines accessoires au sens de l'article 114 de la loi sur l'agriculture

peuvent être infligées aux personnes physique ou morales, aux collectivités sans personnalité juridique et aux établissements de droit public.

L'article 23 charge les cantons des poursuites pénales, comme cela est déjà le cas.

L'article 24 nous charge de régler la poursuite et la répression de délits, notamment de la remise abusive et de la falsification de certificats donnant droit, dans des pays étrangers, à l'importation depuis la Suisse de produits laitiers à un tarif de faveur.

L'article 25 crée la base légale permettant à l'Office fédéral de l'agriculture de punir d'une amende s'élevant au maximum au quintuple du montant soustrait, le fait d'éluder le paiement de taxes ou de suppléments de prix; la tentative est également punissable.

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a été demandé d'étendre l'application de cette sanction administrative à l'obtention illicite de contributions. Nous mentionnons à ce sujet que selon le projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, les infractions commises en matière d'obtention de contributions seront punies en vertu des articles 14 à 18 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

L'article 26 a trait aux mesures administratives. Son 1^{er} alinéa permet à l'Office fédéral de l'agriculture d'exiger la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Les décisions y relatives peuvent être déférées à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique, et au Tribunal fédéral en dernière instance. Le 4^e alinéa ouvre la possibilité de percevoir une taxe s'élevant au plus à un tiers du prix de base du lait lorsque les mesures prévues pour imposer l'observation de prescriptions fédérales - par exemple la réduction ou la suppression de contributions - ne peuvent être appliquées ou ne suffisent pas pour rétablir une situation conforme

aux dispositions légales. Ce complément s'est avéré nécessaire, vu les expériences faites ces dernières années. Par analogie, le 5^e alinéa contient une nouvelle réglementation en matière de fabrication illicite de fromage dont la livraison est obligatoire. Dans de tels cas, il est très difficile ou même impossible de calculer exactement l'avantage pécuniaire illicitement acquis, car les prix de prise en charge varient souvent au cours du temps. Le produit de la taxe, fixé entre un quart et un tiers du prix de base du lait, est versée au crédit du compte laitier. Cette réglementation sévère vise au premier chef à prévenir l'inobservation des dispositions relatives à l'orientation de la mise en valeur du lait.

La disposition insérée au 6^e alinéa est elle aussi nouvelle. En vertu de l'article 48 du règlement suisse de livraison du lait (RS 916.351.3), le lait doit en principe être livré deux fois par jour; des exceptions - livraison ou prise en charge toutes les 24 ou 48 heures - ne sont pas exclues, mais soumises à autorisation. Depuis quelques années, ces prescriptions ne sont bien souvent plus appliquées, ou ne le sont plus correctement, sous différents prétextes. La nouvelle disposition, sévère, vise à prévenir de telles contraventions, punies dorénavant de la perception d'une taxe, jusqu'au rétablissement d'une situation conforme aux prescriptions légales.

L'article 27 règle les sanctions applicables dans le secteur du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. Il est encore nécessaire de prévoir des sanctions particulièrement élevées dans le cas de livraison de lait contenant des substances inhibitrices, raison pour laquelle l'amende disciplinaire doit, en règle générale, s'élever à 600 francs au moins en l'occurrence.

24 Protection juridique; section 5

L'article 28 précise les voies de recours, de façon générale. La Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique traitera dorénavant les recours contre des décisions et

2 décisions sur recours de l'Office fédéral de l'agriculture, conformément à ce que prévoit la révision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire (FF 1985 II 741). Cette commission de recours statuera en dernier ressort, lorsque le recours au Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

L'article 29 concerne la procédure spéciale en matière de contingentement laitier. On a conservé le principe, suivi jusqu'ici, selon lequel les décisions relatives au contingentement laitier peuvent être déférées à une commission de recours régionale; il en existe actuellement 26, nommées par nos soins. Par contre, cela est nouveau, les recours contre les décisions des commissions régionales ne seront plus adressés à la Commission supérieure de recours, instaurée en 1978, mais à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique, conformément à ce que prévoit la révision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire. Il ne devrait pas en résulter de modifications de la pratique, car la nouvelle autorité sera, comme celle en place, liée par nos ordonnances sur le contingentement laitier.

25 Dispositions finales; section 6

L'article 30 nous confie l'exécution de l'arrêté et nous autorise à faire appel à la collaboration de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères et des organisations de l'économie laitière.

En outre, nous pouvons déléguer certaines attributions au Département fédéral de l'économie publique, à des offices qui lui sont subordonnés ou à des organisations de l'économie laitière. Les dispositions d'exécution arrêtées par des organisations chargées de tâches de droit public sont soumises à notre approbation, ou à l'approbation des offices que nous avons désignés.

L'article 31 règle les relations existant entre les dispositions d'autres lois fédérales et celles de l'arrêté sur l'économie laitière 1987, durant la validité de ce dernier.

En raison de la disposition de l'article 29 relative aux décisions sur le contingentement laitier, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est exclu (let. a).

La lettre b traite des dérogations à l'arrêté sur le statut du lait.

Vu les dispositions analogues que contient l'arrêté, l'article 111, 1^{er} et 2^e paragraphes, de la loi sur l'agriculture, et les articles 34, 1^{er} alinéa, 40 et 47 de l'arrêté sur le statut du lait ne sont pas applicables (let. c).

L'article 32 complète l'article 6, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, en raison de la réglementation du paiement du lait selon sa composition, prévue à l'article 17 du projet d'arrêté ci-joint. L'arrêté sur le statut du lait doit en effet mentionner expressément les échelonnements du prix dus au paiement du lait selon sa composition.

L'article 33 concerne les dispositions transitoires. Celles-ci ont notamment trait aux contingents dont bénéficient les producteurs de lait le 1^{er} mai 1988 (1^{er} al.). Selon cet article, les articles 5, 5a, 5b et 7 de l'arrêté actuel s'appliquent jusqu'au 30 avril 1988, réglementation indispensable eu égard au début et à la fin de la période de contingentement (1^{er} mai - 30 avril). L'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière, le 1^{er} novembre 1987, coïncide avec le début d'un exercice du compte laitier, appelé aussi période de compte; de cette manière, il est possible de parvenir à une certaine synchronisation avec l'année civile, déterminante pour le compte d'Etat. En matière d'application du contingentement laitier, cet exercice n'est en revanche guère judicieux, pour des raisons matérielles.

Selon le 2^e alinéa, un éventuel solde actif au 31 octobre 1987 de la participation des producteurs, selon l'article 4 de l'arrêté sur l'économie laitière 1977, sera versé au fonds de publicité de l'Union centrale. Cet excédent provient en fait de l'année de compte 1978/79, et a été reporté à nouveau d'année en an-

née. En le versant au fonds de publicité, il est possible de faire un usage judicieux de ces moyens financiers fournis par des producteurs de lait.

L'article 34 prévoit une validité de dix ans pour le nouvel arrêté sur l'économie laitière, soit jusqu'au 31 octobre 1997.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Au chapitre 132 nous avons exposé les incidences financières de notre projet sur le compte laitier. Si l'on établit une comparaison en se fondant sur un même montant de dépenses, celle-ci fait apparaître une baisse de la charge de la Confédération, variable selon le taux de la taxe supplémentaire. Cet allègement relatif de la charge de la Confédération est indispensable, eu égard au niveau du compte laitier. Mais il faut aussi maintenir ce dernier dans certaines limites, en influant sur le volume des contingents; des décisions relatives à la réduction des contingents ont déjà été prises.

L'évolution future du compte laitier dépendra toutefois fortement de l'évolution générale de notre économie, à laquelle l'agriculture est étroitement liée.

L'institution du paiement du lait selon sa composition devrait entraîner, pour le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière, certaines dépenses supplémentaires, à la charge de la Confédération pour un tiers environ. Les cantons auront aussi à supporter un certain surcroît de dépenses, pour la même raison; quant au reste, l'arrêté n'augmentera pas leur charge financière.

32 Effets sur l'état du personnel

Le paiement du lait selon sa composition, qui est proposé, entraînera un surcroît de travail pour le Service d'inspection et

de consultation en matière d'économie laitière. Cela mis à part, l'exécution du nouvel arrêté sur l'économie laitière se maintiendra dans le même cadre et ni la Confédération, ni les cantons n'auront donc besoin d'engager du personnel supplémentaire.

33 Conséquences d'ordre écologique

Les organisations de protection de l'environnement réclament notamment une production plus extensive et plus respectueuse de l'environnement. A ce sujet, nous relevons que la limitation du volume de la production laitière, de façon générale, et diverses dispositions d'application de ce contingentement, en particulier, vont et continueront d'aller dans ce sens (prise en considération de la surface pour fixer les contingents, réduction des contingents élevés, réduction générale ou sélective des contingents, maximums par hectare, etc.). La réglementation en vigueur au sujet des requêtes va aussi au-devant de ce postulat, car des contingents sont majorés seulement lorsque le requérant produit relativement peu de lait. Par ailleurs, le contingentement a entraîné un usage accru de lait entier pour l'affouragement des veaux; la consommation de succédanés du lait a fortement régressé au cours des dernières années. La disposition proposée, selon laquelle la Confédération peut encourager la reconversion d'exploitations laitières à la garde extensive de bétail, et surtout les contributions aux détenteurs de vaches qui ne commercialisent pas de lait favorisent aussi une production respectueuse de l'environnement. De plus, nous avons décidé d'encourager, à l'aide de mesures spécifiques, l'utilisation accrue de lait écrémé frais pour l'affouragement de porcs.

De nos jours, de larges milieux de l'agriculture ont pris conscience de la nécessité de freiner la tendance à l'intensification de la production, en raison du volume des excédents, d'une part, et pour des considérations tenant à l'écologie, d'autre part. On reconnaît de plus en plus que l'homme et son environnement ne peuvent être soumis à des agressions toujours plus vives; de nombreux producteurs ont davantage conscience des enchaînements écologiques. Mais il n'est pas non plus judicieux, pour les

paysans, de produire toujours plus d'excédents, pénalisés de réductions massives des prix (taxe en cas de dépassement du contingent) ou qui exercent une pression considérable sur les prix de l'ensemble de la production (p. ex. dans le cas de la viande).

C'est pourquoi l'agriculture devra continuer à rechercher des techniques et moyens de production respectueux de l'environnement, propres à conserver la fertilité du sol à long terme, permettant une garde des animaux conforme aux besoins de ceux-ci, et sauvegardant le paysage. En ce domaine, la recherche, l'enseignement et la vulgarisation devront encore faire de grands efforts. Il importe aussi que les nouvelles connaissances soient transmises aux agriculteurs. A ce sujet, nous renvoyons aux considérations développées dans le Sixième rapport sur l'agriculture. Il pourrait en résulter pour l'agriculture de nouvelles charges et limitations qui, en partie au moins, auront pour effet de renchérir la production. Ces frais accrus devront se répercuter sur les prix des produits, ou la collectivité devra les prendre en charge d'une autre manière.

34 Incidences sur la politique régionale

Comme il est mentionné au chapitre 16, le projet contient des dispositions favorisant les régions de collines et de montagne. Ainsi, la majoration de la quantité franche sera plus forte en région des collines, et en région de montagne tout spécialement, qu'en plaine. Les producteurs dont l'exploitation est située en région de collines et en montagne, tout particulièrement en zone de montagne II à IV, ont bénéficié, dans toute la mesure possible, d'un traitement spécial lors de l'introduction du contingentement; il en ira en principe de même avec le nouvel arrêté. Les contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé profitent surtout aux paysans de la zone des collines et de la montagne.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1983 - 1987 (FF 1984 I 153; ch. 52).

5 Constitutionnalité

Les dispositions économiques et financières du projet d'arrêté se fondent sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution. Selon cet article, la Confédération a le droit, lorsque l'intérêt général le justifie, d'édicter, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des dispositions pour sauvegarder une forte population paysanne et assurer la productivité de l'agriculture. L'article 32 de la constitution est la base légale permettant d'appeler les cantons et les organisations économiques à collaborer à l'application de l'arrêté. L'article 64^{bis} de la constitution constitue une base légale supplémentaire aux dispositions pénales du projet.

Arrêté sur l'économie laitière 1987 **(AEL 1987)**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, 32 et 64^{bis} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1986¹⁾,

arrête:

Section 1: Orientation de la production et compte laitier

Article premier Généralités

¹ Lorsque l'encouragement du placement dans le pays de produits laitiers indigènes requiert des moyens financiers supérieurs au produit des taxes et suppléments de prix perçus en vertu des articles 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture²⁾, ainsi que 5 et 9 à 11 du présent arrêté, la Confédération peut y affecter des montants supplémentaires, prélevés sur ses ressources générales.

² La Confédération n'accorde ces montants que si l'Union centrale des producteurs suisses de lait (Union centrale) et ses sections prennent les mesures d'entraide qu'il est raisonnable d'exiger d'elles. Elles doivent notamment:

- a. Encourager la production d'un lait commercialisé de qualité;
- b. Assurer la collecte, la distribution et la mise en valeur du lait commercialisé de la façon la plus économique possible, la qualité du lait et des produits laitiers devant être sauvegardée;
- c. Faciliter le placement du lait et des produits laitiers;
- d. Obliger les producteurs de lait à reprendre une quantité convenable de produits laitiers.

Art. 2 Contingentement laitier

¹ Aux fins d'adapter les quantités de lait livrées aux débouchés offerts par le marché, de limiter les dépenses portées au compte laitier et de garantir le prix du lait, la Confédération instaure un contingentement par exploitation (contingents individuels) qui restreint les quantités de lait commercialisées, payées au plein prix.

¹⁾ FF 1986 II 994

²⁾ RS 910.1

² Le Conseil fédéral peut refixer au début d'une année laitière la quantité globale de lait disponible pour les contingents individuels et régler les modalités d'ajustement de ces derniers. Les contingents individuels peuvent être ajustés de façon linéaire ou selon le 3^e alinéa.

³ Le Conseil fédéral peut décider de majorer ou de réduire des contingents individuels, au début d'une année laitière, indépendamment de toute modification de la quantité globale de lait. Pour ce faire, il tiendra notamment compte des possibilités d'exploitation, des changements survenus dans les conditions d'exploitation, de la superficie du domaine et des besoins de l'économie fromagère de la zone d'interdiction de l'ensilage.

⁴ Le Conseil fédéral fixe la quantité maximale de lait par hectare, et détermine dans quelle mesure les parcelles situées à l'étranger sont prises en considération.

⁵ Le Conseil fédéral peut régler la majoration et la réduction des contingents individuels, de manière différenciée selon les zones que délimite la législation agricole; il peut fixer la quantité maximale de lait par hectare à des niveaux différents, selon lesdites zones.

⁶ Le Conseil fédéral peut allouer des contingents supplémentaires aux producteurs dont l'exploitation est située en dehors des régions de montagne, lorsqu'ils achètent des animaux dans ces régions.

Art. 3 Taxe pour dépassement de contingent

¹ Pour chaque kilo de lait qu'il livre en sus de son contingent, le producteur doit acquitter une taxe. Celle-ci ne peut excéder 85 pour cent du prix de base du lait.

² Le Conseil fédéral détermine dans quelle mesure la taxe doit être acquittée lorsque des contingents ne sont pas entièrement utilisés au sein de l'organisation locale des producteurs. Il peut arrêter des réglementations différenciées selon les zones que délimite la législation agricole.

Art. 4 Couverture des dépenses du compte laitier

¹ Le compte laitier regroupe:

- a. L'ensemble des dépenses occasionnées à la Confédération par la mise en valeur des produits laitiers et l'application des mesures instituées aux articles 6, 7, et 13 à 15 du présent arrêté;
- b. Les ressources servant à couvrir ces dépenses.

² Les dépenses portées au compte laitier sont couvertes au moyen des ressources suivantes:

- a. Les recettes à affectation spéciale au sens des articles 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture¹⁾ et 9 à 11 du présent arrêté;
- b. La participation des producteurs;

¹⁾ RS 910.1

- c. Les ressources générales de la Confédération, dans la mesure où les moyens prévus aux lettres a et b ne suffisent pas.

Art. 5 Participation des producteurs

¹ Les producteurs qui commercialisent du lait participent à la couverture des dépenses portées au compte laitier en acquittant:

- a. La taxe pour dépassement de contingent (art. 3, 1^{er} al.);
- b. La taxe générale;
- c. La taxe supplémentaire.

² La taxe générale, de 4 centimes par kilo, est perçue sur la quantité totale de lait commercialisé. Après l'expiration de la période de compte, elle est remboursée au producteur sur la quantité franche. Celle-ci s'élève à 15 000 kg en région de plaine, à 30 000 kg dans la zone préalpine des collines, et à 40 000 kg dans les zones de montagne I à IV.

³ La taxe supplémentaire est perçue sur la quantité de lait commercialisée au-delà de 80 000 kg par exploitation et par année. Elle s'élève à 5 centimes au plus par kilo de lait à partir de 80 000 kg, et à 10 centimes au plus par kilo de lait au-delà de 200 000 kg.

⁴ Le Conseil fédéral peut fixer le seuil à un niveau supérieur à 80 000 kg, et l'échelonner selon les zones que délimite la législation agricole. Il peut aussi échelonner le taux de la taxe, de la même manière.

Section 2:

Allégement du marché des produits laitiers, mesures à la frontière, encouragement de la fabrication de fromage et de la production d'un lait de qualité

Art. 6 Mesures d'allégement du marché; amélioration de la qualité du lait au moyen de mesures zootechniques

¹ La Confédération peut encourager, au moyen de contributions, la reconversion d'exploitations laitières en entreprises qui pratiquent l'exploitation extensive de bétail, notamment dans les régions où l'on ne fabrique pas de fromage.

² La Confédération peut encourager, au moyen de contributions, l'application de mesures propres à accroître la rentabilité de la production de viande fondée sur l'utilisation de fourrages grossiers, ou à améliorer la qualité de la viande. Elle peut arrêter d'autres mesures aux fins d'alléger le marché des produits laitiers.

³ La Confédération peut ordonner l'application de mesures d'ordre zootechnique, ou d'un autre type, propres à améliorer la qualité du lait. Elle peut soutenir ces mesures à l'aide de contributions.

⁴ Les coûts sont mis à la charge du compte laitier.

Art. 7 Encouragement de l'utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement

¹ La Confédération encourage l'utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement de bétail bovin, notamment en octroyant des contributions aux détenteurs de vaches qui ne commercialisent pas de lait.

² Le Conseil fédéral peut échelonner les barèmes des contributions, selon le nombre de vaches détenues par exploitation, et selon les zones que délimite la législation agricole.

³ Pour déterminer le nombre de vaches donnant droit aux contributions, on se fondera sur le nombre moyen de vaches que détiennent, par hectare, les producteurs de la coopérative correspondante qui commercialisent du lait, et sur les ressources fourragères du domaine. Lorsque les conditions naturelles ne permettent guère à une entreprise agricole de substituer à la production animale d'autres types de production, on peut accorder les contributions pour un nombre de vaches supérieur à la moyenne susmentionnée. En ce qui concerne les petites exploitations et les exploitations situées en région de montagne, on peut se fonder exclusivement sur les ressources fourragères du domaine.

⁴ Le Conseil fédéral peut arrêter des dispositions spécialement applicables aux détenteurs de vaches qui ne commercialisaient pas de lait avant de demander les contributions et n'avaient pas droit à celles-ci. Il peut notamment décider de ne leur octroyer aucune contribution, dans un premier temps, puis de n'accorder celles-ci que pour un nombre réduit de vaches, durant une certaine période.

⁵ Les coûts sont mis à la charge du compte laitier.

Art. 8 Normes de composition des succédanés du lait

¹ Aux fins de réduire les coûts de mise en valeur du lait, le Conseil fédéral peut fixer des normes de composition pour les succédanés du lait.

² Par succédanés du lait on entend les produits d'affouragement qui peuvent remplacer ou compléter le lait entier, ses constituants ou des produits laitiers transformés.

Art. 9 Taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé

¹ Aux fins de réduire les coûts de la mise en valeur du lait, le Conseil fédéral peut percevoir une taxe sur le lait écrémé utilisé à l'état pur ou en mélange, sous forme liquide ou desséché, comme boisson ou matière première de l'industrie des denrées alimentaires et des denrées consommées pour l'agrément.

² La taxe peut être différenciée selon le genre d'utilisation du lait écrémé; son produit ne doit pas être supérieur aux dépenses inscrites au compte

laitier au titre de la mise en valeur du beurre qui résulte de la fabrication de lait écrémé.

³ Dans des cas particuliers, la taxe peut être perçue sur le produit fini (poudre de lait écrémé, lait standardisé, yogourt de lait écrémé, etc.) selon sa teneur en graisse, l'écémage étant assimilé à l'addition de lait écrémé.

⁴ Le produit de la taxe est porté au crédit du compte laitier.

Art. 10 Suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème et de glaces comestibles

¹ Le Conseil fédéral peut percevoir des suppléments de prix sur les produits importés suivants:

- a. Crème et poudre de crème;
- b. Glaces comestibles et produits semi-finis servant à la fabrication de glaces comestibles.

² Les suppléments de prix ne doivent pas être supérieurs à la différence entre les prix à l'importation, franco frontière et droit de douane compris, et les prix de gros moyens de produits indigènes comparables.

³ Le Conseil fédéral perçoit une taxe correspondante sur les produits du même genre fabriqués dans le pays, si des accords internationaux le requièrent.

⁴ L'article 31, 3^e alinéa, de l'arrêté du 29 septembre 1953¹⁾ sur le statut du lait s'applique à l'importation de produits grevés de suppléments de prix.

⁵ Le produit des suppléments de prix et de la taxe est porté au crédit du compte laitier.

Art. 11 Suppléments de prix sur des fromages importés

¹ Le Conseil fédéral peut percevoir des suppléments de prix sur les sortes de fromage dont l'importation entrave le placement du fromage indigène à des prix équitables au sens de la loi sur l'agriculture²⁾.

² Les suppléments de prix peuvent être échelonnés selon les positions du tarif douanier et les sortes de fromage. Ils ne doivent pas être supérieurs à la différence entre les prix à l'importation, franco frontière et droit de douane compris, et les prix de gros moyens du fromage indigène des sortes comparables, compte tenu des réductions de prix en vertu du 3^e alinéa.

³ Le produit des suppléments de prix sert à réduire le prix de vente dans le pays de fromages indigènes de bonne qualité fabriqués de manière rationnelle, en premier lieu de fromages à pâte molle et à pâte mi-dure.

¹⁾ RS 916.350

²⁾ RS 910.1

Art. 12 Consultation des milieux intéressés

Les milieux intéressés seront consultés avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision au sens des articles 6 à 11.

Art. 13 Contribution au coût de l'acquisition de lait de secours

¹ Pour maintenir la vente de lait de consommation dans les régions où la production laitière est insuffisante, la Confédération peut allouer à l'Union centrale des contributions au titre de l'acquisition de lait de secours.

² Ces contributions ne sont accordées que si l'Union centrale s'efforce de maintenir le coût de l'acquisition de lait de secours au plus bas niveau possible.

³ Les coûts sont mis à la charge du compte laitier.

**Art. 14 Encouragement de la fabrication de fromage;
amélioration des structures**

¹ La Confédération peut accorder des contributions:

- a. Afin de maintenir et d'encourager la production de fromage, en particulier dans la zone d'interdiction de l'ensilage;
- b. Aux frais de construction et d'équipement technique ainsi qu'au coût d'autres mesures d'amélioration des structures de l'économie fromagère, aux fins d'encourager la fabrication rationnelle de fromage et l'amélioration de la qualité de celui-ci.

² Les contributions mentionnées au 1^{er} alinéa, lettre b, ne sont accordées que si:

- a. Les bénéficiaires engagent leurs propres moyens financiers, dans une mesure que l'on peut raisonnablement attendre d'eux;
- b. Les subventions pour améliorations foncières, les crédits d'investissements et les autres contributions ne permettent pas de réaliser les améliorations de structure envisagées.

³ Lorsque la Confédération soutient une amélioration des structures à l'aide de contributions, l'Office fédéral de l'agriculture (Office fédéral) peut ordonner à deux ou plusieurs centres collecteurs de se grouper pour mettre leur lait en valeur.

⁴ Les coûts sont mis à la charge du compte laitier.

Art. 15 Changements de zone

¹ Aux fins d'abaisser les coûts de la mise en valeur du lait, l'Office fédéral peut, après avoir entendu les intéressés:

- a. Transférer en zone d'interdiction de l'ensilage des organisations ou des groupes de producteurs de lait;
- b. Transférer en zone d'interdiction de l'ensilage et obliger à livrer le lait

à une fromagerie voisine, lorsque cela est supportable, des producteurs de la zone d'ensilage qui envisagent d'entreprendre des travaux de construction avec l'aide de subventions de la Confédération.

² La Confédération peut soutenir ces mesures à l'aide de contributions ou d'indemnités mises à la charge du compte laitier. Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi des contributions et des indemnités à une participation appropriée de l'Union centrale.

³ Le transfert de la zone d'interdiction de l'ensilage dans la zone d'ensilage relève de l'Office fédéral.

Art. 16 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière

¹ Les cantons entretiennent, avec la collaboration des organisations laitières régionales (fédérations de producteurs de lait, associations d'acheteurs de lait, autres utilisateurs), un service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière.

² Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière a pour tâche d'améliorer la qualité du lait et des produits laitiers. A cet effet, il doit notamment:

- a. Veiller à ce que les prescriptions du règlement de livraison du lait soient respectées;
- b. Appliquer le système de paiement individuel du lait selon ses qualités;
- c. Déterminer la composition du lait;
- d. Conseiller tous ceux qui s'occupent de la production, de la collecte ou de l'utilisation du lait mis dans le commerce.

³ Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière est placé sous la surveillance de la Confédération. La Centrale fédérale (service de la Station fédérale de recherches laitières) peut donner des instructions aux services cantonaux et régionaux d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière, pour tout ce qui a trait à l'exécution de leurs tâches.

⁴ Les organisations laitières, les cantons et la Confédération supportent les frais du Service.

Art. 17 Paiement du lait selon sa composition

¹ L'Union centrale instaure le paiement du lait selon sa composition, en collaboration avec les autres milieux s'occupant de la mise en valeur du lait. Ce paiement se fonde sur les teneurs déterminées par le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière.

² Les prix peuvent être échelonnés de manière différente selon les modes de mise en valeur; ils ne peuvent s'écarter de plus de cinq pour cent du prix de base du lait.

³ Le Conseil fédéral réglemente le paiement du lait selon sa composition si celui-ci n'a pas été instauré dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 18 Stockage du lait

Le lait de quatre traites au plus peut être stocké au centre collecteur ou dans l'exploitation du producteur, jusqu'à son transport à l'entreprise qui le met en valeur.

Art. 19 Contribution en faveur de la publicité et de la qualité

¹ Si l'Union centrale perçoit, auprès des producteurs qui lui sont affiliés, une contribution servant au financement de mesures visant à faciliter le placement (étude du marché, publicité ou introduction de nouveaux produits sur le marché, etc.) et à améliorer la qualité du lait commercialisé, le Conseil fédéral peut, à titre de péréquation des charges, percevoir une taxe correspondante auprès des producteurs non affiliés. Il met le produit de cette taxe à la disposition de l'Union centrale, à titre de contribution.

² L'Union centrale soumet à l'Office fédéral un budget et les comptes relatifs à la contribution des producteurs affiliés et de ceux qui ne le sont pas.

Section 3:

Contrôle de la provenance du fromage et d'autres produits laitiers

Art. 20

¹ Des contrôles peuvent être effectués aux fins de combattre les abus en matière de fabrication et de commercialisation du fromage et d'autres produits laitiers.

² Les producteurs de lait, utilisateurs de lait, revendeurs et détaillants sont tenus en tout temps de renseigner les contrôleurs de l'Union centrale ou les autres personnes dûment mandatées par l'Office fédéral sur la provenance du fromage et d'autres produits laitiers. Ils doivent en outre les autoriser à pénétrer dans leurs locaux de fabrication et entrepôts, et à prendre connaissance des livres de compte et autres pièces justificatives.

Section 4: Sanctions pénales et mesures administratives

Art. 21 Dispositions pénales en général

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 5000 francs au plus, celui qui aura intentionnellement:

- a. Donné des indications fausses ou fallacieuses au sujet de contributions ou en matière d'attribution d'un contingent;

- b. Contrevenu au présent arrêté ou aux prescriptions d'exécution qui s'y rapportent;
- c. Contrevenu aux prescriptions arrêtées ou approuvées par la Confédération qui concernent:
 - 1. la production, la livraison, la collecte, la prise en charge, la vente, l'utilisation et la qualité du lait et de produits laitiers, ainsi que la collecte, la distribution et la vente de lait de consommation,
 - 2. Les taxes et suppléments de prix prévus à l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture¹⁾ et par le présent arrêté,
 - 3. l'attribution à un organisme central du droit d'importer du beurre (art. 26, 1^{er} al., let. c, de la loi sur l'agriculture);
- d. Produit ou commercialisé du lait ou des produits laitiers au mépris des prescriptions arrêtées ou approuvées par la Confédération (art. 59, 2^e al., de la loi sur l'agriculture).
- e. Acquis, entreposé ou commercialisé des produits laitiers fabriqués ou livrés illicitement.

² Si l'auteur a agi par négligence, il est passible d'une amende de 3000 francs au plus.

³ Si l'auteur a agi par cupidité, le juge n'est pas lié par le maximum de l'amende.

⁴ L'article 114 de la loi sur l'agriculture est applicable.

Art. 22 Infractions commises dans la gestion de l'entreprise par des mandataires ou d'autres personnes

¹ Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une entreprise par des mandataires ou d'autres personnes, les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ sont applicables.

² Une peine accessoire au sens de l'article 114 de la loi sur l'agriculture¹⁾ peut être infligée à la personne morale, à la collectivité sans personnalité juridique, à l'entreprise individuelle, ainsi qu'à la collectivité ou à l'établissement de droit public, dans lequel l'infraction a été commise.

Art. 23 Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 24 Dispositions spéciales concernant les certificats reconnus par les gouvernements

Le Conseil fédéral règle la poursuite et la répression des demandes, remise

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 313.0

et utilisation abusive, ainsi que de la contrefaçon ou de la falsification de certificats suisses qui donnent droit, dans des pays étrangers, à l'importation de produits laitiers à un tarif de faveur. Il peut prévoir des arrêts ou l'amende.

Art. 25 Sanction administrative

¹ Celui qui élude ou tente d'éluder le paiement de tout ou partie de taxes ou de suppléments de prix prévus dans le présent arrêté est frappé par l'Office fédéral, conformément à la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾, d'une amende s'élevant au maximum au quintuple du montant soustrait selon toute présomption.

² Dans ce cas, l'article 21 n'est pas applicable.

Art. 26 Mesures administratives

¹ L'Office fédéral exige la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Les décisions qu'il prend peuvent être déférées à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique puis, en dernier lieu, au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

² Le droit à la restitution se prescrit par un an à compter de la date à laquelle l'organe compétent de la Confédération en a eu connaissance, mais en tout cas par dix ans à compter de l'obtention de l'avantage pécuniaire.

³ La prescription est interrompue par toute action en restitution. Elle est suspendue aussi longtemps que le débiteur ne peut être poursuivi en Suisse.

⁴ L'Office fédéral prend les mesures nécessaires en cas d'infraction aux dispositions du présent arrêté, à d'autres prescriptions arrêtées ou approuvées par la Confédération ou à des décisions qui concernent la production, la livraison, la collecte, la prise en charge, la vente, l'utilisation ou la qualité du lait et des produits laitiers, ainsi que le versement, la perception et la transmission de taxes. Il peut notamment réduire ou supprimer le versement de primes de compensation et de contributions, ou interdire la livraison ou la prise en charge de lait. Lorsque la réduction ou la suppression du versement de primes de compensation et de contributions ne suffit pas ou n'est pas possible, l'Office fédéral peut percevoir une taxe s'élevant, par kilo de lait commercialisé, à un tiers au plus du prix de base du lait. Le montant de la taxe peut faire l'objet d'une compensation avec des créances du fautif.

⁵ L'Office fédéral perçoit, auprès de celui qui fabrique illicitement du fromage dont la livraison est obligatoire, une taxe s'élevant, par kilo de lait utilisé au mépris des dispositions légales, à un montant compris entre un quart et un tiers du prix de base du lait. Le montant de la taxe peut faire l'objet d'une compensation avec des créances du fautif.

¹⁾ RS 313.0

⁶ Lorsqu'un producteur ne livre pas le lait deux fois par jour, sans y avoir été autorisé, l'Office fédéral perçoit une taxe auprès du producteur et de celui qui prend le lait en charge. Cette taxe s'élève à un tiers du prix de base du lait, pour chacun d'eux et par kilo de lait livré illicitement.

Art. 27 Sanctions relevant du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière

¹ En cas d'infraction aux prescriptions du règlement suisse de livraison du lait¹⁾, les organes désignés par le Conseil fédéral prennent les mesures suivantes, selon la gravité de l'infraction:

- a. Avertissement;
- b. Amende disciplinaire de 3000 francs au plus, mais de 600 francs au moins en règle générale, en cas de livraison de lait contenant des substances inhibitrices;
- c. Dans les cas graves, suspension de la prise en charge du lait ou des produits laitiers, jusqu'à la disparition des irrégularités.

² Les inspecteurs laitiers et les agents de la police des denrées alimentaires peuvent séquestrer le lait et les produits laitiers obtenus ou commercialisés en violation du règlement suisse de livraison du lait, ainsi que les appareils, matières auxiliaires, médicaments, etc., qui ne sont pas conformes aux prescriptions.

³ Les mesures prises en vertu des 1^{er} et 2^e alinéas peuvent faire l'objet d'un recours devant une autorité cantonale. La Centrale fédérale a également qualité pour recourir.

Section 5: Protection juridique

Art. 28 En général

Les décisions et décisions sur recours que prend l'Office fédéral, ainsi que les décisions rendues par la dernière autorité cantonale peuvent être déférées à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique; celle-ci statue en dernier ressort lorsque la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas ouverte.

Art. 29 Contingentement laitier

¹ Les décisions qui ont trait au contingentement laitier peuvent être déférées à une commission de recours spéciale, dont les décisions peuvent elles-mêmes être attaquées devant la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique, qui statue en dernier ressort.

² Sur proposition des cantons intéressés, le Conseil fédéral nomme, pour

¹⁾ RS 916.351.3

chaque section de l'Union centrale, au moins une commission de recours. Chacune d'elles se compose de trois à cinq membres, qui doivent être indépendants de la section intéressée. La commission de recours statue également sur les recours formés par des producteurs de son rayon, qui ne sont pas affiliés.

Section 6: Dispositions finales

Art. 30 Exécution

¹ L'exécution du présent arrêté incombe au Conseil fédéral. Il peut faire appel à la collaboration des cantons, de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), ainsi que des organisations économiques compétentes. S'il charge la CCF ou les organisations économiques compétentes de la perception de taxes, il peut leur accorder une indemnité.

² Il peut en outre déléguer certaines attributions au Département fédéral de l'économie publique, à des offices qui lui sont subordonnés ou à des organisations laitières.

³ Les dispositions d'exécution arrêtées par des organisations chargées de tâches de droit public sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral ou des offices qu'il désigne.

Art. 31 Incidences sur la législation fédérale

Les dispositions ci-après, qui modifient ou complètent des lois fédérales, sont applicables durant la validité du présent arrêté:

- a. Les décisions prises dans le cadre du contingentement laitier ne peuvent faire l'objet de recours de droit administratif (complément de l'art. 100, let. m, OJ¹⁾).
- b. Les décisions des offices laitiers cantonaux mentionnés aux articles 7, 3^e alinéa, et 8, 3^e alinéa, de l'arrêté du 29 septembre 1953²⁾ sur le statut du lait peuvent être déferées à l'autorité de recours cantonale prévue à l'article 27, 3^e alinéa, du présent arrêté (dérogation à l'art. 34, 2^e al., du statut du lait).
- c. L'article 111, 1^{er} et 2^e paragraphes, de la loi sur l'agriculture³⁾ et les articles 34, 1^{er} alinéa, 40 et 47 de l'arrêté sur le statut du lait ne sont pas applicables.

Art. 32 Modification du droit en vigueur

L'arrêté du 29 septembre 1953²⁾ sur le statut du lait est modifié comme il suit:

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 916.350

³⁾ RS 910.1

Art. 6, 2^e al., deuxième phrase (nouvelle)

² ... Les échelonnements du prix selon l'article 17 de l'arrêté sur l'économie laitière 1987¹⁾ sont réservés.

Art. 33 Dispositions transitoires

¹ Les producteurs disposent, le 1^{er} mai 1988, des contingents suivants:

- a. Chaque producteur dont l'exploitation est située en région de plaine, en zone préalpine des collines ou en zone de montagne I, du contingent individuel qui lui a été attribué, en dernier lieu, en vertu de l'arrêté sur l'économie laitière 1977²⁾;
- b. Les producteurs dont l'exploitation est située en zone de montagne II à IV, à titre de contingent individuel, de la part à la quantité globale de lait qui a été attribuée en dernier lieu à l'organisation locale de producteurs, en vertu de l'arrêté sur l'économie laitière 1977;
- c. Les producteurs isolés dont l'exploitation est située en zone de montagne II à IV et les exploitations d'alpage, à titre de contingent individuel, de la quantité globale de lait qui leur a été attribué en dernier lieu, en vertu de l'arrêté sur l'économie laitière 1977.

² Un éventuel solde actif au 31 octobre 1987 de la participation des producteurs selon l'article 4 de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 sera versé au fonds de publicité de l'Union centrale.

³ Les articles 5, 5a, 5b et 7 de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 sont applicables jusqu'au 30 avril 1988.

Art. 34 Référendum, entrée en vigueur, durée de validité

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} novembre 1987, à l'exception des articles 2 et 3; il a effet jusqu'au 31 octobre 1997.

³ Les articles 2 et 3 entrent en vigueur le 1^{er} mai 1988.

¹⁾ RO ...

²⁾ RO 1979 257 453, 1986 276

Message concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1987 du 16 juin 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.08.1986
Date	
Data	
Seite	994-1123
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 820

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.