

8040

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant la modification de l'arrêté du 19 juin 1959
sur les mesures complémentaires d'ordre économique
et financier applicables à l'économie laitière**

(Du 17 mai 1960)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message avec un projet d'arrêté modifiant l'article 4, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 juin 1959 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (arrêté fédéral sur l'économie laitière).

I. L'arrêté fédéral du 19 juin 1959 sur l'économie laitière

L'arrêté fédéral du 19 juin 1959 (RO 1959, 936), complétant les mesures instituées par la loi sur l'agriculture, a créé, pour une nouvelle période de trois ans, la base légale des dispositions à prendre pour financer le placement des produits laitiers. Une telle réglementation se révéla nécessaire du fait que les recettes prévues par ladite loi n'avaient pas suffi pour couvrir les frais découlant de l'utilisation d'une production laitière qui s'était fortement accrue. Les arrêtés fédéraux édictés en 1957 et 1958 sur les mesures complémentaires propres à financer le placement des produits laitiers ne permettaient pas, ou permettaient seulement dans une mesure limitée, d'intervenir pour freiner la production laitière; l'arrêté du 19 juin 1959, en revanche, agit dans ce sens en obligeant les fournisseurs de lait à contribuer aux frais de placement des produits laitiers dans le pays et à l'étranger.

Le 4^e alinéa ajouté à l'article 4 sur la proposition de M. Piot avait pour but d'obliger les producteurs de lait commercial qui n'adaptent pas leur troupeau aux ressources fourragères de la ferme et livrent trop de lait à supporter dans une mesure sensiblement plus forte, dès le 1^{er} novembre

1960, les charges financières instituées en vue de réduire les apports de lait. Ces producteurs ne doivent pas pouvoir toucher la différence entre le montant à assurer et la part des frais de placement, c'est-à-dire le solde de la retenue.

Quant aux circonstances qui ont amené à prendre l'arrêté fédéral du 19 juin 1959, nous nous permettons de renvoyer à notre message du 6 février de la même année concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier à prendre dans le secteur laitier (FF I, 265). Nous nous référons notamment aux passages traitant des mesures propres à faciliter le placement du lait et des produits laitiers, des mesures de politique commerciale applicables au secteur laitier, de l'échelonnement du prix du lait, des mesures propres à régulariser la production et, enfin, de la couverture des frais d'utilisation du lait à dater du 1^{er} novembre 1959.

Les frais de placement ayant augmenté considérablement par suite de l'accroissement de la production laitière, il est peu probable que la retenue de 3 centimes au maximum par kilo/litre, prévue à l'article 4, 2^e alinéa, suffise pour assurer la part des producteurs à la couverture des pertes. Même si cette part ne devait pas excéder ce montant, il n'en faudrait pas moins relever la limite de la retenue, car le 4^e alinéa de l'article 4 n'aura toute l'efficacité escomptée que si le solde de la retenue est approprié, ce qui n'est pas le cas dans les circonstances actuelles.

II. Comment l'article 4, 4^e alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière peut servir à renforcer les mesures propres à régulariser la production

1. Notre message à l'appui de l'arrêté fédéral sur l'économie laitière rappelle que pour s'assurer un revenu équitable, l'agriculteur est amené à tirer le maximum de l'exploitation du bétail laitier et à s'efforcer d'obtenir pour son lait un prix aussi élevé que possible. La loi sur l'agriculture ne prévoyant pas une garantie de prix, au sens absolu du terme, indépendante des conditions du marché, il fallait se demander si et dans quelle proportion les fournisseurs pourraient être appelés à assumer une partie des responsabilités financières inhérentes à la mise en valeur d'une production laitière excédentaire. Ce problème a été résolu par le système de la participation des producteurs aux pertes, système qui a, sur une réduction générale du prix du lait, l'avantage d'inciter constamment les agriculteurs à limiter la production. Plus le producteur adaptera ses fournitures aux conditions du marché, plus le prix qu'il touchera pour son lait se rapprochera du prix de base.

2. Le 4^e alinéa de l'article 4 de l'arrêté institue une nouvelle mesure pour freiner la production de lait commercial, indépendamment de la participation des fournisseurs aux frais de placement (art. 4, 1^{er} al.). Suivant les intentions du parlement, il s'agit de déceler en particulier les producteurs

dont les apports de lait sont excessifs par suite de l'utilisation de grandes quantités de concentrés importés.

L'élaboration des prescriptions d'exécution de ce 4^e alinéa a montré que celui-ci ne pourrait pas être appliqué à la lettre. Il s'est en effet révélé impossible de fixer d'une façon irréprochable du point de vue juridique, pour chaque fournisseur, le nombre de têtes que doit compter un troupeau adapté aux ressources fourragères. On n'est pas parvenu non plus à trouver le moyen de déterminer de façon simple les fournisseurs dont les apports de lait commercial sont excessifs. La méthode qui fut finalement adoptée consiste à calculer dans une société de laiterie la quantité moyenne de lait commercial livrée par hectare de terres productives au cours des périodes de compte allant du 1^{er} novembre 1960 au 31 octobre 1961 et du 1^{er} novembre 1961 au 31 octobre 1962. Celui qui dépasse cette quantité, augmentée d'un supplément de 30 pour cent, ne doit pas toucher le solde de la retenue. Ce volume maximum est fixé dans chaque cas à 5000 kilos par hectare. Le fait qu'un producteur a cultivé intégralement ou non la surface fixée à titre indicatif doit également être pris en considération lors de l'application du 4^e alinéa. Il était prévu tout d'abord de permettre aux agriculteurs de prouver que leurs apports de lait commercial ont été fournis par un troupeau de vaches adapté aux ressources fourragères de la ferme. Il a fallu toutefois abandonner cette variante en raison des nombreux inconvénients et incertitudes qu'elle impliquait. Le Tribunal fédéral déclara qu'une procédure de justification ne serait fondée que s'il était possible d'établir avec toute la sûreté voulue, et sans qu'il en résulte trop de complications, que le troupeau a été adapté aux ressources fourragères de la ferme.

Même appliqué de cette manière, l'article 4, 4^e alinéa, aura toujours, ici et là, notamment dans les cas-limites, des conséquences trop rigoureuses qui découlent inévitablement du texte. Nombreuses sont les propositions de le remplacer par une disposition qui soit peut-être plus équitable et plus efficace. L'arrêté sur l'économie laitière interdit cependant d'en faire usage. De nouvelles dispositions devraient être étudiées et préparées soigneusement, ce qui ne pourrait se faire à bref délai. L'importance décisive qui fut attribuée, notamment par le Conseil national, à la proposition Piot ne permet en tout cas pas de renoncer à l'appliquer dès le 1^{er} novembre 1960. Faute de temps, il n'est pas non plus possible d'amorcer l'étude d'une autre solution. L'exécution — déjà réglée — de l'article 4, 4^e alinéa, et la fixation de surfaces de labours valables jusqu'à l'échelon du domaine, fourniront d'ailleurs une série de données précieuses qui aideront à étudier une réglementation qui soit peut-être mieux appropriée.

Nous ne voulons pas émettre ici d'autres considérations sur les solutions qui entreraient en ligne de compte. Mais nous examinons une nouvelle réglementation pour le cas où celle que nous venons de décrire se révélerait insuffisante.

III. La production laitière, le placement des produits et son financement, la situation actuelle et l'évolution future

Pour motiver notre proposition de relever le maximum de la retenue, nous rappellerons d'abord comment a évolué la situation décrite dans notre message du 6 février 1959 et comment elle pourra évoluer dans un proche avenir.

1. Les excellentes récoltes de fourrages des années 1958 et 1959 ont provoqué un nouvel accroissement de l'effectif des vaches. L'élimination de la tuberculose a, de plus, amélioré le rendement des animaux et prolongé la période pendant laquelle ils peuvent être gardés. L'évolution des effectifs et celle des fournitures de lait commercial ressortent du tableau ci-dessous :

Période de compte (1er nov. — 31 oct.)	(1956)	1956-1957	1957-1958	1958-1959	1959-1960
Nombre de vaches	901 036	891 300	900 600	916 600	env. 940 000 ⁽¹⁾
Quantité de lait commercial (en millions de quintaux).....		20,90	21,64	22,31	23,8 ⁽¹⁾
Augmentation par rapport à la période de compte précédente ...		+0,2%	+3,5%	+3,1%	+6,7% ⁽¹⁾

La consommation de yoghourt et de crème, spécialement de crème pour le café, s'accroît fortement, tandis que celle de lait, au lieu de se développer en fonction de la population, tend à se maintenir au même niveau. A noter cependant que les importations de lait concentré, qui prennent chaque année plus d'ampleur, nuisent au placement du lait frais.

L'écoulement du beurre suscite de vives inquiétudes. A fin avril 1960, les stocks étaient à peu près les mêmes que ces deux dernières années. Si la production devait continuer d'augmenter, il ne suffirait pas de suspendre toute importation; il faudrait encore, à l'approche de l'automne ou de l'hiver 1960, examiner la possibilité de réduire une fois de plus, temporairement et dans une mesure limitée, le prix du beurre fondu. Diverses circonstances empêchent d'exporter du beurre. On sait qu'en vertu de l'article 26, 4^e alinéa, de la loi sur l'agriculture, l'Assemblée fédérale peut astreindre les importateurs d'huiles et de graisses comestibles à incorporer du beurre à ces dernières; cette manière de faire comporte toutefois des inconvénients. Les milieux laitiers eux-mêmes ne désirent la voir appliquer qu'à la dernière extrémité. Notre décision du 23 février 1960 concernant la livraison de produits laitiers excédentaires à des œuvres internationales

⁽¹⁾ Evaluation.

d'entraide permettra d'affecter certaines quantités de lait à la fabrication de poudre de lait entier au lieu de beurre. Ces livraisons, qui se feront de 1960 à 1962 et dont la valeur atteindra chaque année 2 millions de francs, seront pour ainsi dire gratuites pour les organisations intéressées, qui n'auront à leur charge que les frais d'emballage et de transport. Les dépenses seront couvertes, selon le barème établi par l'arrêté sur l'économie laitière, à raison de 30 pour cent par les producteurs et de 70 pour cent par la Confédération. Les frais du placement du beurre en seront donc quelque peu diminués. Dans notre décision du 25 avril 1960, nous avons prévu de porter jusqu'à 3 millions, pour cette année, la valeur de ces livraisons, qui comprendront, outre de la poudre de lait entier, du fromage, spécialement du fromage en boîtes.

L'été et l'hiver derniers, l'union suisse du commerce de fromage s'est vue contrainte de prendre en charge 200 wagons de fromage de plus que pour chacune des deux périodes correspondantes de l'année précédente (emmental, gruyère et sbrinz) et d'en tirer parti au cours de la période de compte 1959-1960, c'est-à-dire durant l'exercice compris entre le 1^{er} août 1959 et le 31 juillet 1960. La production de l'été prochain sera écoulée au cours de l'exercice et de la période de compte 1960-1961. L'union espère placer quelque 4384 wagons en 1959-1960, contre 3857 en 1955-1956. Elle prévoit ainsi la vente de 1609 wagons de fromage en meule dans le pays (1646 en 1955-1956), la livraison à l'industrie des fromages en boîtes d'environ 610 wagons (573), dont près des trois quarts prendront le chemin de l'étranger, et l'exportation de 1972 wagons de fromage en meule (1638), à des prix redevenus normaux après être remontés graduellement depuis septembre 1959. Pour le moment, on peut exporter pour ainsi dire sans pertes du sbrinz en France et de l'emmental aux Etats-Unis, le produit de la vente de ces fromages correspondant à un prix de base du lait de 43 centimes dans le premier cas et de 42 centimes dans le second. La vente dans le pays de fromage en meule sur la base d'un prix à la production de 41 centimes par litre de lait laisse un modeste bénéfice de 1 fr. 50 par quintal. Au cours des dix derniers mois, on est parvenu à suspendre presque totalement la fourniture, si dispendieuse, de fromage pour la fonte à des fabriques étrangères de fromage en boîtes (363 wagons en 1958-1959). Par précaution, l'union a inscrit sous cette rubrique la vente de quelque 190 wagons pour l'exercice en cours, mais elle s'efforce de limiter à un minimum ces liquidations qui ne se font pas sans pertes. Depuis une année environ, elle a réussi plusieurs fois à alléger les stocks en temps voulu, sans nuire de façon sensible à l'écoulement de la marchandise de première qualité. Pour ce faire, elle a mis sur le marché des lots de 20 à 30 wagons de fromage de cuisine à un prix réduit de 100 à 150 francs par quintal. Si elle n'avait pas pris cette initiative, il aurait probablement fallu exporter ces lots par la suite, comme fromage pour la fonte, ce qui aurait entraîné des frais beaucoup plus élevés.

La balance du commerce extérieur des produits laitiers montre dans quelle mesure les difficultés que rencontre leur placement se sont aggravées.

Les importations et exportations de produits laitiers ont évolué comme il suit jusqu'à fin 1959:

	1937-1939 wagons	1954 wagons	1958 wagons	1959 wagons
<i>Exportations</i>				
Fromage à pâte dure	1602	1648	2113	2194
Fromage à pâte molle	1	5	56	11
Fromage en boîtes et en pain	356	480	609	655
Poudre de lait et farine pour enfants	128	346	548	598
Lait concentré	619	481	431	415
Total des exportations conver- ties en millions de quintaux de lait frais	2,51	2,82	3,70	3,80
<i>Importations</i>				
Fromage à pâte dure	54	149	345	364
Fromage à pâte molle	107	131	207	276
Fromage en boîtes et en pain	—	3	19	24
Poudre de lait et farine pour enfants	8	150	237	174
Lait concentré	0,5	174	471	610
Crème et poudre de crème	1,5	3,5	28	31
Beurre	138	201	29	244
Total des importations conver- ties en millions de quintaux de lait frais	0,63	1,05	1,15	1,72
Idem, mais sans le beurre	0,29	0,55	1,09	1,11
Excédent des exportations con- verti en millions de quintaux de lait frais	1,88	1,77	2,55	2,08
Idem, mais sans le beurre	2,22	2,27	2,61	2,69
<i>Importations d'huiles et de graisses comestibles (sans les matières premières et les pro- duits mi-finis)</i>	1408	1808	2214	2026

Il ressort de ce tableau que les exportations, converties en quintaux de lait frais, sont passées de 2,51 millions de quintaux en 1937-1939 à 3,80 millions en 1959, augmentant ainsi de près de 1,3 million. Pendant ce temps, les importations ne se sont accrues que de 0,82 million de quintaux (1,11 million — 0,29 million), abstraction faite de celles de beurre, qui sont souhaitables en tant que source de revenus. L'excédent des exportations, qui était de 2,22 millions de quintaux, a donc atteint le chiffre de 2,69 millions. Depuis le 1^{er} janvier 1958, les arrivages ont augmenté de 20 000 quintaux, les exportations d'environ 100 000 et l'excédent des secondes sur les premières de 80 000 en nombre rond. Les livraisons de lait commercial ont en revanche grossi de 3 millions de quintaux au cours des trois dernières années seulement.

Le gonflement de la production entraîne nécessairement celui des frais inhérents au placement des dérivés du lait. Depuis le 1^{er} novembre 1959, une somme d'environ 8 millions de francs s'ajoute à ces dépenses, à titre de contribution aux frais des détenteurs de bestiaux des zones II et III du cadastre de la production animale (art. 6 de l'arrêté sur l'économie laitière).

Les dépenses nécessaires au placement des produits laitiers pour la période du 1^{er} novembre 1959 au 31 octobre 1960 ont d'abord été évaluées à 102 millions de francs. L'ampleur prise par les fournitures de lait depuis quelques mois et leur évolution probable d'ici au 31 octobre 1960 laissent toutefois prévoir que ce montant atteindra environ 123 millions de francs. Le surplus se répartira comme il suit entre les différentes rubriques :

<i>Dépense totale</i>	1959 — 1960		Différence En millions de francs
	Budget initial Fr.	Budget révisé Fr.	
Beurre	46 000 000	61 620 000	+15,620
Fromage	47 000 000	52 335 000	+ 5,335
Conserves de lait	1 000 000	1 260 000	+ 0,260
Prestations en faveur des régions de montagne	8 000 000	8 000 000	—
Total	102 000 000	123 215 000	+21,215

Le tableau suivant montre comment seront couvertes ces dépenses. Dans les deux premières colonnes figurent, selon les comptes d'Etat pour 1958 et 1959, le total des frais et leur répartition, entre la Confédération et les producteurs (dont la participation date de 1958-1959); la troisième colonne comprend les montants prévus l'automne dernier pour 1959-1960 (I), et la quatrième les nouvelles évaluations faites en mars de cette année d'après la récente évolution de la situation (II).

	1957-1958	1958-1959	I	II
			1959-1960 43 c.	1959-1960 43 c.
en millions de francs				
<i>Dépense totale</i>	94,062 ⁽¹⁾	94,391	102,000	123,215
<i>A la charge des producteurs</i>				
- Contribution aux pertes	—	15,168	34,280	51,075
- Contribution par kilo/litre de lait	—	0,68 c.	1,57 c.	2,14 c.
<i>A la charge de la Confédération</i>				
- Recettes	94,062 ⁽¹⁾	79,223	67,720	72,140
- Après déduction des recettes	19,178	17,934	17,400	14,030
- Après déduction du solde des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères	74,884 ⁽¹⁾	61,289	50,320	58,110
	(58,887)	(13,976)	(10,000)	(10,000)
	15,997	47,313	40,320	48,110

Le dernier chiffre de la deuxième et de la quatrième colonne traduit bien les effets de la participation plus large des producteurs aux frais accrus du placement des dérivés du lait. En 1958-1959, ces frais ont atteint 94 391 millions de francs; la Confédération en a assumé quelque 47 millions, après déduction des recettes et des ressources fournies par les suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées. De la dépense globale, qui est nouvellement budgétée à quelque 123 millions de francs pour 1959-1960, les producteurs devront assumer environ 48 millions, ce qui représente 2,14 centimes par kilo/litre, contre 0,68 centime calculé pour l'exercice précédent. Le prix de base du lait est ramené ainsi à 40,86 centimes, c'est-à-dire au-dessous du niveau de 41 centimes payé à la production du 1^{er} mai 1956 au 31 octobre 1957.

Les conditions de production et de vente décrites ci-dessus obligent à se demander si, vu les incidences financières ou à titre de mesure propre à régulariser la production laitière, une baisse du prix du lait ne s'imposait pas à dater du 1^{er} mai 1960. Nous avons décidé de ne pas le modifier, ayant tenu compte, pour ce faire, des coûts de production et des rendements, comme aussi de ce que l'arrêté du 19 juin 1959 prévoit l'application d'une mesure propre à régulariser la production, mesure qui n'est pas encore appliquée depuis assez longtemps pour que l'on puisse en apprécier toute l'efficacité. Nous avons toutefois porté de 2,5 à 3 centimes par kilo/litre de lait commercial le montant à assurer.

(¹) Y compris les dépenses de la Butyra pour 18 mois.

2. Rien ne permet de prévoir avec certitude comment évolueront la production de lait commercial, l'utilisation de cette denrée et les dépenses qui en découleront. L'effectif des vaches laitières, qui est actuellement élevé, et les améliorations réalisées dans les conditions d'exploitation — animaux plus productifs, exploitation plus rationnelle — donnent à penser que la production laitière se maintiendra et même augmentera encore. Mais d'autre part, les fournitures de lait commercial diminueraient si la récolte de fourrages était moins abondante et si les producteurs se décidaient à prendre diverses mesures, c'est-à-dire renonçaient à utiliser autant de concentrés et de denrées fourragères de remplacement, ou encore voulaient pratiquer la culture et l'engraissement plus que par le passé. On ne peut pas dire quels seront les effets des mesures propres à régulariser la production. Il semble qu'une publicité plus poussée et habilement menée activerait la vente. Le placement du beurre peut susciter quelques difficultés. La qualité du fromage ne cesse de s'améliorer. Abstraction faite de la question de la qualité, la vente de ce produit à l'étranger dépend surtout du prix, mais aussi de la production dans les pays acquéreurs, où elle tend à s'accroître. Il ne sera guère possible de freiner davantage les arrivages de produits laitiers concurrents; c'est uniquement par une publicité bien conçue et par d'autres interventions en faveur du placement des produits indigènes qu'on pourra en général le mieux y faire face, compte tenu des mesures de politique commerciale déjà appliquées ou que les circonstances pourraient nous imposer.

IV. Modification de l'article 4, 2^e alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière

1. Le prix du lait restant inchangé, l'accroissement constant des dépenses découlant du placement des produits laitiers a pour effet:

- a. D'amenuiser, voire de rendre nul le solde de la retenue, ce qui affaiblit l'efficacité de l'article 4, 4^e alinéa;
- b. D'empêcher de plus en plus d'assurer dans une proportion suffisante la part présumée des producteurs à la couverture des frais de placement des produits.

C'est ce qu'illustre le tableau ci-après, qui prend en considération les conditions actuelles.

	Période de compte 1959-1960		Evaluations	
	1er budget	Nouveau budget		
Dépense totale en millions de francs	102	123,215	150 (1)	170(2)
Dont à la charge des producteurs:				
– in globo en millions de francs	34,28	51,075	66 (1)	77 (2)
– par kilo/litre en centimes . .	1,57	2,14	2,75 (2)	3,1(4)
Retenue:				
Maximum selon art. 4, 2 ^e al., de l'arrêté sur l'économie laitière, c. p. kilo/litre	3,0	3,0	3,0	3,0
Solde de la retenue, c. p. kilo/litre	1,43	0,86	0,25 —	0,1
Prix effectif du lait à la production, c. p. kilo/litre.	41,43	40,86	40,25	(39,9)

L'application de l'article 4, 4^e alinéa, apportera quelques modifications à la différence entre la retenue de 3 centimes et la part — à assurer — des producteurs à la couverture des frais de placement. Dans l'établissement du décompte, la part des producteurs sera couverte en premier lieu à l'aide des sommes fournies par ceux qui livrent trop de lait. La différence qui sera inférieure à celle qui avait été calculée primitivement sera répartie entre les producteurs qui ne livrent pas trop de lait, au prorata de leurs fournitures. La quote-part de ces derniers sera donc réduite par kilo/litre, ce qui accroîtra la somme à leur rembourser. Voici un exemple :

Part aux dépenses globales

– fixée uniformément, sans qu'il soit tenu compte de l'amendement Piot	Centimes	2,14
– échelonnée compte tenu de l'amendement Piot:		
– pour les producteurs qui livrent trop de lait		3
– pour les autres (au lieu de 2,14 c., par exemple)		1,9

(1) *Evaluation*: Augmentation de la dépense de 27 millions de francs, affectés par moitié à la couverture des frais de placement dans le pays et à l'étranger; la charge supplémentaire des producteurs est de 15 millions.

(2) *Evaluation*: Apports acrus de lait commercial de 24 millions de quintaux, d'où aggravation des difficultés de placement.

(3) *Evaluation*: Augmentation de la dépense de 47 millions de francs, affectés par moitié à la couverture des frais de placement dans le pays et à l'étranger; la charge supplémentaire des producteurs est de 26 millions.

(4) *Evaluation*: Quantité de lait commercial de 24,5 millions de quintaux, d'où aggravation des difficultés de placements.

<i>Reliquat de la retenue (échelonné)</i>	Centimes
- pour les producteurs qui livrent trop de lait	0
- pour les autres (au lieu de 0,86 c.)	1,1

La différence effective entre le prix de base réalisable pour les premiers (40 c.) et pour les seconds (41,1 c. au lieu de 40,86 c.) passe ainsi de 0,86 centime à 1,1 centime par kilo/litre.

2. En dépit de la modification décrite ci-dessus, le solde de la retenue doit être considéré comme trop peu efficace; il sera fonction du nombre des producteurs qui livrent trop de lait et de leurs fournitures totales, ce que rien ne permet de prévoir. Lors de l'examen par les chambres du projet d'arrêté sur l'économie laitière, mais surtout au moment où fut adopté le 4^e alinéa de l'article 4, on pouvait escompter que la part des producteurs, prise dans son ensemble, se limiterait à 1,5 centime environ, de sorte qu'avec une retenue maximum de 3 centimes, les producteurs disciplinés recevraient pour leur lait environ 1,5 centime de plus que les autres.

Nous avons décrit au chapitre III les modifications découlant de l'accroissement sensible des apports de lait. Or, si ceux-ci continuent à augmenter au point d'entraver davantage encore le placement, il faudra s'attendre que la part des producteurs atteindra 2,5 centimes ou plus par kilo/litre, au lieu de 2,14 centimes seulement. Si, dans ces conditions, on veut maintenir cette même différence de quelque 1,5 centime, une retenue de 4 à 5 centimes semblerait s'imposer.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, il faudra pouvoir porter à 6 centimes par kilo/litre la limite supérieure de la retenue prévue à l'article 4, 2^e alinéa, de l'arrêté. Il incomberait au Conseil fédéral de la fixer chaque semestre ou chaque année, de manière que le reliquat oscille toujours entre 1 et 1,5 centime par kilo/litre. Mais à cet effet, il faut considérer deux éléments, savoir la nécessité de mettre un frein à la production laitière, ce qui exigera une retenue élevée, et celle de priver le moins possible l'agriculture de ressources financières.

3. Un relèvement du plafond de la retenue s'impose également parce que le montant actuel de 3 centimes ne suffira plus, suivant les circonstances, pour assurer la part des producteurs à la couverture des frais de placement (cf. tableau au début du chapitre). On pourrait atteindre ce but sans relever le maximum dans une telle proportion. Il ne serait toutefois guère possible, et ce ne serait pas opportun non plus, d'opérer une retenue différentielle.

4. Ainsi que nous l'avons dit, il s'agit d'accroître le reliquat de la retenue, aux fins de rendre plus efficaces les prescriptions de l'article 4, 4^e alinéa, de l'arrêté, comme aussi d'assurer dans n'importe quelle situation la part des producteurs. On pourrait y parvenir en baissant le prix de base du lait,

parce que la dépense globale et la part des producteurs seraient réduites en conséquence. Cette solution serait plus simple. Mais elle suscite deux objections. La première, c'est que, si l'on considère les coûts et les rendements dans l'agriculture, le prix de base de 43 centimes est équitable, selon les résultats moyens obtenus dans les exploitations tenant une comptabilité. Les fournisseurs doivent obtenir intégralement ce prix s'ils veulent limiter leur production laitière à un volume raisonnable. La seconde objection est que l'arrêté sur l'économie laitière prévoit, depuis le 1^{er} novembre 1959, une mesure propre à freiner sensiblement la production laitière puisqu'il oblige les fournisseurs à contribuer plus fortement aux frais de placement; il faut attendre les effets de cette disposition. Ces considérations doivent prévaloir.

5. Nous fondant sur les explications qui précèdent, nous vous proposons, de modifier l'article 4, 2^e alinéa, de l'arrêté du 19 juin 1959.

Aux termes de l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution, le projet d'un tel arrêté, également soumis au referendum, devait être préalablement adressé pour avis aux cantons et aux associations économiques. Se conformant à cette disposition, le département de l'économie publique le leur remit le 28 avril 1960 avec un rapport circonstancié; la commission de spécialistes du lait et la commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture en furent également informées. Il était alors question de relever de 3 à 5 ou 6 centimes au maximum par kilo/litre la retenue à opérer sur le prix de base du lait ou la taxe conditionnelle correspondante.

Dans leurs appréciations, certains cantons approuvent notre projet, d'autres le rejettent. Quelques-uns proposent d'opérer une déduction spéciale simplement à l'égard des producteurs qui livrent trop de lait. D'autres estiment que l'application de l'article 4, 4^e alinéa, repose sur des bases légales quelque peu sommaires, mais qu'elle est efficace et pourrait permettre de tirer des enseignements précieux en vue d'une réglementation future. D'autres cantons suggèrent de nouvelles mesures qui donneraient au Conseil fédéral la possibilité d'assurer un meilleur équilibre dans tous les secteurs de la production, et pas seulement dans celui de l'économie laitière.

Les associations non agricoles approuvent aussi notre projet. Certaines d'entre elles concluent à la nécessité de réduire en conséquence le prix de base du lait, au cas où la production continuerait à se développer. D'autres se prononcent également pour l'application de l'amendement Piot, tout en suggérant quelques modifications à apporter à la teneur et à la façon d'exécuter le 4^e alinéa de l'article 4 de l'arrêté, mais aussi l'étude approfondie de réglementations plus judicieuses. Certains milieux, notamment de régions où l'on semble s'attendre que la disposition du 4^e alinéa cité agira plus que dans d'autres, recommandent une procédure de justification. Or, nous avons relevé au chapitre II, 2, qu'il fallait y renoncer en raison de

l'impossibilité de déterminer d'une façon sûre et suffisamment simple quand un troupeau est réputé adapté aux ressources fourragères de la ferme et du pays.

L'union centrale des producteurs suisses de lait, en particulier, propose de ne pas porter au-delà de 3 centimes la limite de la retenue à percevoir par kilo/litre de lait commercial. Au cas où la perte d'un reliquat — réduit — de la retenue ne constituerait pas une charge équitable pour les producteurs livrant trop de lait, au sens des prescriptions d'exécution de l'article 4, 4^e alinéa, il conviendrait, suggère-t-elle, d'appeler ces producteurs à verser une prestation supplémentaire de 2 centimes au maximum; cette prestation serait fixée par le Conseil fédéral au début de chaque période de compte, mais ne serait perçue qu'à l'expiration de ladite période, c'est-à-dire durant la période suivante en même temps que la retenue, et déduite de la paie du lait.

La proposition de l'union centrale (contribution supplémentaire des producteurs qui livrent trop de lait) aurait pour effet de supprimer toute différence dans le paiement du reliquat de la retenue, telle que le prévoit l'article 4 de l'arrêté. Or, les 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas dudit article ne le permettraient pas juridiquement. Il ne suffirait pas de compléter simplement le 4^e alinéa, comme le propose l'union centrale; cela aurait pour effet d'empêcher tout relèvement — requis par l'accroissement constant de la production de lait commercial — de la retenue fixée à l'article 4, 2^e alinéa.

Indépendamment de ces objections d'ordre juridique, des raisons d'ordre général — nous pensons surtout au gonflement de la production laitière depuis l'été dernier — s'opposent à ce qu'on limite les effets de l'article 4, pour répondre aux vœux de l'union centrale. Le principe de cet article selon lequel la perception d'une retenue uniforme doit suffire aussi bien pour couvrir les pertes que pour assurer l'efficacité de la disposition du 4^e alinéa, tend incontestablement à freiner la production laitière de l'une et l'autre manière. En demandant de ne pas relever la retenue au-dessus de 3 centimes, on semble ignorer qu'un tel relèvement répond à une nécessité, ne serait-ce que pour assurer la part des producteurs à la couverture des pertes croissantes qu'occasionne le placement des produits laitiers. Faute de ce relèvement, il faudrait baisser le prix de base du lait. Maintenir la retenue à 3 centimes équivaldrait à atténuer, pour la plupart des fournisseurs, les effets de cette mesure dont le but est de freiner la production, et cela précisément à un moment où il faut s'efforcer de limiter la production de lait commercial. En revanche, on ne peut pas prétendre qu'une retenue supérieure à 3 centimes ne serait plus supportable pour la plupart des producteurs et les priverait de trop de ressources. C'est là la conséquence de l'accroissement des dépenses imputable à l'augmentation des fournitures de lait, une source de revenus complémentaires. La faute ne pèse pas seulement sur les producteurs qui livrent trop de lait, produc-

teurs, qu'il est d'ailleurs dans bien des cas difficile de distinguer nettement des autres à la lumière du 4^e alinéa de l'article 4.

Pour cette raison aussi, la différence entre les parts imposées aux deux groupes de producteurs ne devrait pas excéder d'emblée 1 à 1,5 centime, ainsi que nous venons de le relever. L'amendement Piot ne permet pas de réduire, comme le recommande l'union centrale, le prix du lait jusqu'à 2 centimes pour ceux qui en livrent trop. Rappelons d'autre part que l'écart entre le prix payé aux uns et aux autres s'accroîtra du fait que les premiers perdront tout droit à la retenue, tandis que s'accroîtra le reliquat qui sera versé aux seconds.

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 17 mai 1960.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

18101

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

modifiant

**celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique
et financier applicables à l'économie laitière**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 17 mai 1960,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 19 juin 1959 ⁽¹⁾ sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière est modifié comme il suit:

Art. 4, 2^e al.

² Pour assurer la part des producteurs, le Conseil fédéral peut prescrire la retenue de 6 centimes au maximum par kilo/litre ou la perception, à titre conditionnel, d'une taxe équivalente. Le montant à assurer sera fixé semestriellement ou annuellement.¹

II

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} novembre 1960 et a effet jusqu'au 31 octobre 1962. Les dispositions abrogées restent applicables à tous les faits qui se sont produits durant leur validité.

² Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

⁽¹⁾ RO 1959, 936.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'arrêté
du 19 juin 1959 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier
applicables à l'économie laitière (Du 17 mai 1960)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1960
Date	
Data	
Seite	1682-1696
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 801

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.