

Feuille Fédérale

Berne, 31 janvier 1977

129^e année

Volume I

N° 5

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois: étranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

76.101

Message

**concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1977,
ainsi que la modification de l'arrêté sur le statut du lait,
de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la vente
de bestiaux**

Du 22 décembre 1976

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet d'arrêté sur l'économie laitière 1977, ainsi que des projets relatifs aux modifications de l'arrêté sur le statut du lait, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la vente de bestiaux.

Nous vous proposons en outre de classer les postulats suivants:

- 1968 P 9929 Mesures contre la production animale industrielle (E 25. 6. 1969 Leu)
- 1973 P 11614 Poids des veaux de boucherie (N 24. 9. 1973 Roth)
- 1973 P 11617 Poids des veaux de boucherie (E 21. 6. 1973 Herzog)
- 1973 P 11630 Production laitière (N 24. 9. 1973 Muff)
- 1973 P 11627 Surlivraisons laitières (N 24. 9. 1973 Teuscher)
- 1974 P 11962 Livraisons de lait. Retenue (N 19. 9. 1974 Dürr)

1976 — 844

- 1974 P 11973 Livraisons de lait. Retenue (E 18. 6. 1974 Krauchthaler)
- 1974 P ad12001 Arrêté sur l'économie laitière 1971. Modification
(E 10. 12. 1974 Conseil des Etats)
- 1974 P 12139 Politique du prix du lait (N 10. 6. 1976 Eisenring)
- 1975 P 75.457 Assainissement du marché laitier (E 16. 12. 1975 Vincenz)
- 1976 P 76.330 Production laitière (N 6. 10. 1976 Tschumi)

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

Berne, le 22 décembre 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Vue d'ensemble

Dans notre Cinquième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, qui vous est remis en même temps que le présent message, nous montrons qu'en matière d'orientation de la production agricole, l'adaptation de la production laitière aux possibilités d'écoulement occupe le premier plan. Pour résoudre ce problème, nous devons tout d'abord reconduire les mesures qui ont fait leurs preuves. Mais il importe aussi de pouvoir prendre de nouvelles dispositions telles que l'institution d'un contingentement laitier par exploitation et, le cas échéant, l'adoption d'une réglementation plus stricte et conforme aux buts visés, de l'importation de denrées fourragères. Par le présent message, nous vous proposons notamment de créer les bases légales qui permettraient de prendre ces mesures.

Le nouvel arrêté sur l'économie laitière, auquel la première partie du message est consacrée, vise à procurer de nouveau des moyens financiers complémentaires à partir du 1^{er} novembre 1977, car les contributions que prévoit la loi sur l'agriculture ne suffiront pas, comme par le passé, à garantir un prix de base du lait couvrant les frais de production, donc un revenu agricole convenable. Cependant, selon le projet, les producteurs devront continuer de participer à la couverture des dépenses résultant de la mise en valeur des produits laitiers. Cette fois encore, le projet contient diverses dispositions de caractère économique. Quant à son contenu et à sa forme, celui-ci correspond dans ses grandes lignes à l'arrêté en vigueur, mais il apporte quelques innovations et compléments importants. Eu égard à la situation critique des finances fédérales, nous vous proposons de renforcer la déduction effectuée sur le prix du lait en cas de dépassement de la quantité de base que nous fixons (contingentement global). L'échelonnement actuel des déductions, de 10 à 40 centimes par kilo de lait livré en trop, doit être abandonné; selon le projet, le taux maximum actuel de 40 centimes doit en principe s'appliquer de manière uniforme en cas de dépassement de la quantité de base. Si le renforcement de ce système et l'uniformisation des déductions, ainsi que les mesures connexes ne devaient pas assurer la réduction souhaitée des livraisons de lait, force serait d'instituer un contingentement laitier par exploitation, malgré toutes les difficultés que cela causerait. Faute de le faire, on ne pourrait éviter une réduction notable du prix de base du lait; un accroissement des dépenses résultant de la mise en valeur du lait ne serait en effet pas supportable à notre avis. C'est pourquoi nous vous proposons, dans le projet ci-joint, de nous accorder la compétence d'ordonner le cas échéant la répartition de la quantité de base entre les fournisseurs de lait. Si un producteur devait dépasser le contingent qui lui est imparti, il devrait en principe assumer pour chaque kilo de lait livré en trop une participation individuelle aux

perles. Cette contribution, qui s'élèverait à 40 centimes et qui pourrait être portée s'il le fallait à 60 centimes, serait prélevée sous la forme d'une déduction opérée sur le prix du lait, ou sous la forme d'une taxe.

Dans la seconde partie du message, nous vous proposons d'adopter quelques modifications de l'arrêté sur le statut du lait (RS 916.350). Il s'agit tout spécialement de l'abrogation de diverses dispositions surannées ou qui ne peuvent plus être appliquées : régime du permis pour la vente de lait en vrac et le portage à domicile de lait pasteurisé ou upérisé, réglementation concernant l'approvisionnement en lait pasteurisé et en lait upérisé, possibilité de fixer des prix minimums pour le lait pasteurisé ou upérisé, régime de l'autorisation en matière de mise en service d'installations pour la préparation de lait pasteurisé ou upérisé, possibilité d'ordonner la distribution du lait par quartiers.

Dans la troisième partie, nous vous proposons de modifier des dispositions importantes de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) et de compléter également cette loi en y insérant de nouvelles prescriptions. Nos propositions concernent l'importation et l'utilisation de denrées fourragères; elles visent à adapter dans toute la mesure du possible la production indigène de lait et de viande à la capacité d'absorption du marché, ainsi qu'à la production fourragère de l'exploitation et à celle du pays. Il s'agit en particulier de grever les importations de denrées fourragères de suppléments de prix plus élevés, dont le rendement devra servir à encourager les exploitations paysannes, et d'obliger les importateurs de denrées fourragères à prendre en charge des fourrages indigènes. De la sorte, la production animale devrait, dans la mesure des possibilités, être axée davantage que jusqu'ici sur les disponibilités en fourrage de l'exploitation et du pays.

Le rapport existant entre cette matière et les questions réglées par l'arrêté sur l'économie laitière est évident. C'est pourquoi nous vous soumettons la proposition de modifier et de compléter la loi sur l'agriculture en même temps que celle d'adopter le projet de nouvel arrêté sur l'économie laitière.

Dans la quatrième partie du message, nous vous proposons de modifier sur divers points la loi fédérale tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine (RS 916.301). Ces modifications ont trait, au premier chef, à la reconduction de mesures ayant donné de bons résultats, mais qui arrivent à échéance en même temps que l'arrêté sur l'économie laitière 1971 (RS 916.350.1).

Quelques modifications supplémentaires visent à encourager certains secteurs de la production animale. Il s'agit en l'occurrence de l'encouragement de la production d'animaux destinés à l'engraissement, ainsi que du placement des poulains et de la laine.

Message

1 Arrêté sur l'économie laitière 1977

11 Considérations générales

111 Importance de l'économie laitière; la production de lait considérée dans le cadre du programme de production agricole pour 1976 à 1980

En raison des conditions topographiques et climatiques, la production laitière s'impose tout naturellement dans de vastes régions de la Suisse. En 1975, la production de lait a contribué pour approximativement un tiers à la formation du rendement brut épuré de l'agriculture suisse. L'importance considérable de ce secteur de la production ressort déjà de ce seul chiffre. Le rendement brut épuré de la production de lait est sensiblement supérieur à celui de la production végétale dans son ensemble, mais inférieur au produit total de l'engraissement du bétail bovin et de l'exploitation des porcs.

Pour la plupart des familles paysannes, la paie du lait est la seule source régulière d'argent. C'est pourquoi le prix du lait et le rendement global de ce secteur de la production occupent le premier plan dans toutes les discussions ayant trait à la politique agricole.

L'importance que revêt la production de lait en matière de politique des revenus ne saurait toutefois être déterminante à elle seule. L'écoulement du lait et des produits laitiers ne doit pas exiger une aide des pouvoirs publics allant au-delà d'un niveau supportable; or, à cet égard, nous nous trouvons sans conteste à un tournant de l'évolution.

Dans le secteur laitier, la politique suivie quant à la production, aux prix et à l'écoulement doit par conséquent s'insérer dans la conception globale de la politique agricole, aux fins de prévenir la formation d'excédents structurels. Les mesures qu'il faut constamment prendre pour stabiliser ou réduire la production laitière, ainsi que les dépenses imputables au placement des produits laitiers, montrent bien à quelles difficultés on se heurte dans la pratique dès qu'il s'agit de satisfaire à cette exigence, claire en soi.

Les autorités et les organisations de faite de l'agriculture s'efforcent de mettre sur pied une réglementation judicieuse de la production. Ainsi, un programme de production avait déjà été élaboré pour les années 1970 à 1975. En automne 1975, un programme analogue a été établi pour la période s'étendant de 1976 à 1980. Les questions y relatives sont examinées en détail dans le Cinquième rapport sur l'agriculture. Nous nous contenterons donc de relever ici que le

programme prévoit que, pour les années 1976 à 1980, le volume optimum et justifié des livraisons de lait doit, pour le moins, correspondre aux quantités de lait et de produits laitiers consommés dans le pays. Etant donné que cette consommation ne devrait plus beaucoup augmenter – à supposer qu'elle le fasse – il sera nécessaire de réduire encore l'effectif des vaches dont le lait est commercialisé, eu égard à l'accroissement de la productivité de ces animaux.

112 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 sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (RS 910.1) se borne, à ses articles 24, 26 et 59, à établir les principes que doit respecter l'économie laitière. La compétence d'édicter les dispositions d'exécution de l'article 26 de la loi sur l'agriculture est 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 a institué les principales mesures de la Confédération dans le domaine de l'économie laitière.

Il convient de citer, en relation avec les mesures complémentaires d'ordre économique et financier appliquées par la Confédération dans le secteur laitier, les dispositions réglant la couverture des dépenses consenties aux fins de favoriser l'écoulement des produits laitiers indigènes, dans le pays et à l'étranger. Les moyens financiers que l'article 26 de la loi sur l'agriculture et l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait mettent à disposition pour favoriser le placement de ces produits dans le pays sont limités (produit des taxes sur le lait et la crème de consommation, ainsi que sur les importations de beurre; rendement des suppléments de prix perçus sur les importations de lait en poudre et de lait condensé, ainsi que sur les importations d'huiles et de graisses comestibles, y compris les matières premières et les produits semi-finis servant à leur fabrication). Ces ressources, dont l'affectation est prescrite, doivent donc contribuer à maintenir une agriculture productive et une population paysanne forte. Les divers arrêtés sur l'économie laitière ont créé une nouvelle base légale permettant d'instituer d'autres suppléments de prix et taxes.

L'article 24 de la loi sur l'agriculture constitue la base légale permettant d'affecter des moyens financiers à l'encouragement des exportations de produits laitiers. A la différence de ceux que prévoit l'article 26, ces moyens financiers ne sont pas limités. Les dépenses consenties doivent être couvertes en premier lieu à l'aide du rendement des taxes et des suppléments de prix perçus en application de la loi sur l'agriculture et, ensuite, à l'aide des ressources générales de la Confédération.

112.2 *Les arrêtés fédéraux des 20 décembre 1957 et 13 juin 1958*

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 fallut dès lors 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) a permis de poursuivre le versement de telles prestations complémentaires. En raison de l'aggravation considérable des difficultés auxquelles l'écoulement des produits laitiers s'est heurté au cours de la période de compte 1957/58, cet arrêté contenait 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, au titre de mesure propre à orienter la production. La Confédération affectait d'emblée 10 millions de francs à la couverture des frais supplémentaires d'écoulement des produits laitiers dans le pays. Le solde non couvert de ces dépenses était ensuite mis par moitié à la charge de la Confédération et des producteurs commercialisant du lait.

112.3 *Les arrêtés sur l'économie laitière 1959, 1962 et 1966*

A l'expiration de la validité des arrêtés de financement mentionnés il fallut prendre une série d'arrêtés fédéraux concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (appelés arrêtés sur l'économie laitière). Ci-après, nous indiquons succinctement les principales dispositions que contenaient les arrêtés de 1959, 1962 et 1966.

112.31 Arrêté sur l'économie laitière 1959

Arrêté fédéral du 19 juin 1959
(RO 1959 936 1746, 1960 1695, 1961 1171)

Contribution initiale de la Confédération à la couverture des dépenses d'écoulement dans le pays (après épuisement des recettes à affectation spéciale)	10 millions de francs
Participation des producteurs au solde non couvert des dépenses résultant du placement dans le pays	
– aux premiers 10 millions de francs	50 pour cent
– aux 10 millions de francs suivants	65 pour cent
– au solde	80 pour cent
Participation des producteurs aux dépenses résultant de l'exportation	30 pour cent

Retenue maximale	3 ct/kg
Insertion d'une disposition permettant de prélever des suppléments de prix sur les importations de crème et de poudre de crème.	
112.32 Arrêté sur l'économie laitière 1962	
Arrêté fédéral du 4 octobre 1962	
(RO 1962 1178, 1964 236, 1965 74)	
Contribution initiale de la Confédération à la couverture des frais de placement dans le pays (après épuisement des recettes à affectation spéciale)	
	20 millions de francs
Couverture, sur les ressources générales de la Confédération, des majorations de prix de base du lait survenues depuis le 1 ^{er} novembre 1962, non reportées sur les prix de vente.	
Participation des producteurs au solde non couvert des dépenses résultant du placement dans le pays	
– aux premiers 10 millions de francs	50 pour cent
– aux 10 millions de francs suivants	65 pour cent
– au solde	80 pour cent
Institution d'une quantité franche de 8000 kg sur laquelle aucune participation n'est perçue (= différenciation de la participation).	
Retenue maximale	3 ct/kg
Participation des producteurs aux dépenses résultant de l'exportation	20 pour cent
Insertion d'une disposition permettant de percevoir des suppléments de prix sur les glaces comestibles importées (jamais appliquée jusqu'à ce jour).	
112.33 Arrêté sur l'économie laitière 1966	
Arrêté fédéral du 16 juin 1966	
(RO 1966 1387, 1968 423)	
Plus de distinction entre les dépenses résultant du placement dans le pays et de l'exportation.	

Contribution initiale de la Confédération (après épuisement des recettes à affectation spéciale) 10 millions de francs

20 millions de francs si la retenue dépasse 2 ct/kg.

Possibilité de couvrir à l'aide des ressources générales de la Confédération, jusqu'à concurrence de 80 millions de francs, les majorations du prix de base du lait non reportées sur les prix de vente depuis le 1^{er} novembre 1962 (disposition non impérative).

Participation des producteurs aux dépenses non couvertes résultant du placement

- du fromage et des conserves de lait	10 pour cent
- du beurre	60 pour cent

Quantité franche 8000 kg

Retenue maximale 3 ct/kg

ce maximum a été porté à 5 ct/kg par la révision du 15 mars 1968, le dernier centime devant servir à financer des campagnes d'élimination et la reconversion d'entreprises à l'engraissement de bétail.

Nouvelle base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur les préparations importées (depuis le 15 mars 1968).

Autorisation de contingenter la quantité de lait payée au prix de base (contingentement individuel). Il n'a jamais été fait usage de cette compétence créée le 15 mars 1968, car la production s'était normalisée par la suite.

Création d'autres bases légales permettant d'instituer des mesures propres à combattre la surproduction (modification du 15 mars 1968):

- utilisation de lait entier pour l'engraissement des veaux,
- taxe sur les succédanés du lait,
- normes de composition pour les succédanés du lait.

112.4 *L'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, arrêté sur l'économie laitière 1971*

L'arrêté fédéral du 25 juin 1971 (RS 916.350.1) contient une nouvelle et importante disposition, qui nous oblige à fixer au début de chaque période de compte le niveau supportable des livraisons de lait (quantité de base) bénéficiant

du prix de base selon les dispositions en la matière. Si les livraisons sont supérieures à cette quantité, les fournisseurs de lait doivent prendre en charge une part supplémentaire des dépenses, qui croît avec le dépassement, comme il suit :

- | | |
|--------------------------------|--|
| – 10 centimes par kilo de lait | pour les premiers 250 000 quintaux de lait livrés en trop; |
| – 20 centimes par kilo de lait | pour les 250 000 quintaux excédentaires suivants; |
| – 30 centimes par kilo de lait | pour les 250 000 quintaux excédentaires suivants; |
| – 40 centimes par kilo de lait | pour le solde du lait livré en trop. |

Les recettes à affectation spéciale doivent, cette fois encore, être utilisées aux fins de couvrir l'ensemble des dépenses imputables à l'écoulement des produits laitiers et aux mesures qui lui sont assimilées. La participation supplémentaire que la totalité des producteurs doit acquitter en cas de dépassement de la quantité de base (pas de détermination des surproducteurs, qui supposerait un contingentement individuel) sert également à couvrir ces dépenses. En outre, la Confédération verse une contribution initiale de 150 millions de francs au maximum (la contribution maximale est versée depuis 1972/73). De plus, la Confédération peut compenser, en faveur du compte laitier, toute diminution des recettes à affectation spéciale qui résulterait du respect d'engagements souscrits en matière de politique commerciale.

Pour leur part, les producteurs sont tenus de participer au solde non couvert des dépenses de mise en valeur à raison de 40 pour cent pour le beurre, et de 10 pour cent pour le fromage et les autres mesures. Cette participation ne doit cependant pas excéder, par période de compte, 2 centimes par kilo de lait soumis à la taxe conditionnelle, compte non tenu d'une participation supplémentaire qui serait due à un dépassement de la quantité de base. Le solde de dépenses non couvert est mis à la charge de la Confédération. Aux fins de garantir la participation des producteurs, une taxe conditionnelle (retenue) est perçue sur tout le lait mis dans le commerce, à l'exception d'une quantité franche de 8000 kilos concédée à chaque fournisseur de lait.

L'arrêté sur l'économie laitière 1971 met en outre à notre disposition un large éventail de mesures complémentaires, déjà contenues, en partie, dans les arrêtés antérieurs. Ainsi, nous sommes autorisés à prescrire des campagnes d'élimination de vaches laitières, à encourager la reconversion d'exploitations laitières en entreprises d'engraissement et à prendre d'autres mesures. Les producteurs doivent contribuer au financement de telles mesures en assumant la moitié des frais, lorsque l'excédent des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées ne suffit pas. A cet effet, la retenue peut être majorée d'un centime au maximum. Nous sommes en outre habilités à prendre des mesures

visant à favoriser l'utilisation de lait entier pour l'affouragement des veaux d'élevage et d'engrais, à instituer des taxes sur les succédanés fabriqués dans le pays ou sur la poudre de lait écrémé indigène, ainsi qu'à fixer des normes de composition pour les succédanés du lait. Enfin, l'arrêté contient de nouveau une base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème, de glaces comestibles et de préparations. Il nous donne la compétence d'accorder une contribution aux frais d'acquisition de lait de secours. L'arrêté sur l'économie laitière 1971 crée la possibilité d'accorder des contributions fédérales dans un nouveau domaine, à savoir celui de l'amélioration des structures de l'utilisation du lait.

Se fondant sur les attributions nouvelles ou prorogées qui sont mentionnées ci-dessus, nous avons poursuivi l'application de mesures les plus diverses, amélioré certaines d'entre elles et prescrit de nouvelles (campagnes d'élimination, contribution aux frais des détenteurs de vaches ne mettant pas de lait dans le commerce, normes de composition pour les succédanés du lait et taxe sur ces produits, suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème et de préparations; contribution aux frais d'acquisition de lait de secours, contributions aux frais d'amélioration des structures).

Pour terminer, l'arrêté enjoint aux cantons d'entretenir un service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. Jusqu'alors, aucune disposition légale ne prescrivait l'entretien d'un tel service.

L'arrêté sur l'économie laitière 1971 a été modifié ou complété sur deux points le 13 décembre 1974 (RO 1975 671). A cette époque, nous avons été autorisés à instituer des suppléments de prix sur des fromages importés et à relever, jusqu'à 20 000 kilos au plus, la quantité franche concédée aux producteurs de lait de la région de montagne, selon le cadastre de la production animale, et de la région préalpine des collines. Nous avons fait usage de cette compétence. Depuis le mois de mai 1975, des suppléments de prix sont perçus sur diverses sortes de fromages importés. Le produit de ces suppléments de prix est utilisé aux fins d'abaisser d'un montant supplémentaire le prix de fromages indigènes vendus dans le pays, notamment celui de fromages à pâte mi-dure et à pâte molle. Quant à la quantité franche applicable à la région de montagne et à la région des collines, elle a été portée à 20 000 kilos avec effet au 1^{er} novembre 1974.

112.5 Réglementation du marché du fromage

Pour être complet, il convient de mentionner la loi fédérale du 27 juin 1969 sur la commercialisation du fromage (réglementation du marché du fromage) (RS 916.356.0), qui constitue une base légale très importante dans le secteur laitier. Il n'est toutefois pas nécessaire de s'en occuper ici.

113 Evolution de la production et de l'utilisation du lait mis dans le commerce

113.1 Production de lait

Le tableau n° 1 donne un aperçu de l'évolution des livraisons de lait notées dans la statistique, depuis la période de compte 1965/66 (novembre-octobre). Les chiffres montrent que ces livraisons ont augmenté jusqu'en 1967/68. Par la suite, elles ont sensiblement reculé pour diverses raisons (majoration de la retenue, campagnes d'élimination, reconversions d'entreprises, encouragement de la culture des champs, menace d'un contingentement laitier, retenue dont ont fait preuve les agriculteurs, etc.). Depuis 1971/72, on note à nouveau un accroissement sensible des livraisons de lait et un dépassement de la quantité de base accordée. Des conditions météorologiques favorables, d'abondantes récoltes de fourrage grossier de qualité, l'utilisation de succédanés du lait et de fourrages concentrés, le recul de la consommation de lait dans les ménages paysans, l'accroissement constant de la productivité laitière (progrès de l'élevage et croisements), une nouvelle progression de l'effectif des vaches (cf. tableau n° 2) et, aussi, l'amélioration du prix de base, ont contribué à cette évolution.

Evolution des livraisons de lait

(y compris le lait des zones franches)

Tableau n° 1

Période de compte (1 ^{er} nov. - 31 oct.)	Quantité de lait livré millions q	Quantité de base accordée millions q
1965/66	24,6	—
1966/67	26,3	—
1967/68	26,7	—
1968/69	25,1	—
1969/70	25,1	—
1970/71	25,1	—
1971/72	26,8	26,0
1972/73	26,9	26,0
1973/74	27,7	27,0
1974/75	27,8	27,0
1975/76	28,8	27,0

Diverses mesures ont été prises ou renforcées au cours des dernières années afin d'endiguer l'accroissement des livraisons de lait. A ce sujet, nous renvoyons aux considérations développées sous chiffre 118.

Evolution de l'effectif des vaches
(Recensement d'avril)

Tableau n° 2

Année	Nombre de vaches	Productivité laitière en kilo par vache
1965	920 000	3 370
1966	916 000	3 410
1967	928 000	3 500
1968	929 000	3 570
1969	908 000	3 550
1970	901 000	3 560
1971	869 000	3 590
1972	873 000	3 660
1973	889 000	3 680
1974	900 000	3 740
1975	891 000	3 820
1976	907 000	—

Sources: Bureau fédéral de statistique (nombre de vaches);
Secrétariat des paysans suisses (productivité laitière)

113.2 L'utilisation du lait mis dans le commerce

Le tableau n° 3 renseigne sur l'utilisation du lait mis dans le commerce.

Comme ce tableau le montre, les ventes de lait de consommation reculent, dans l'ensemble, depuis des années. Parmi les causes de cette évolution peu réjouissante, il faut citer avant tout le déplacement de la consommation du lait en vrac vers celle de lait emballé, l'accroissement notable des ventes de lait partiellement écrémé et la réduction des prestations du portage à domicile. Malheureusement, les consommateurs méconnaissent souvent les effets bénéfiques du lait, sur le plan de la physiologie de la nutrition.

La transformation de lait en yogourt, spécialités et crème, progresse depuis des années, exception faite d'une stagnation durant les périodes de compte 1973/74 et 1974/75.

Le tableau montre en outre qu'il a été possible d'augmenter dans une notable mesure la production de fromage au cours des dernières années. Cela est dû

avant tout à une orientation plus marquée de l'utilisation du lait dans le cadre du plan *fromage/beurre*. De nombreuses mesures d'encouragement ont en outre favorisé cette évolution (majoration de l'indemnité de non ensilage; supplément de prix sur le lait transformé en fromage; contributions aux frais d'amélioration des structures; prime de regroupement; encouragement de la fabrication de fromage à pâte mi-dure, à pâte molle et de spécialités, etc.). Sans cette augmentation sensible de la production de fromage, nous n'aurions pas été en mesure de relever la quantité des livraisons de lait franche de toute retenue. Inversement, il a été possible de réduire notablement la fabrication de beurre, ou tout au moins de la maintenir à un niveau relativement bas. Si la production a de nouveau augmenté ces dernières années en raison du fort accroissement des livraisons de lait, de la tendance à consommer des produits partiellement écrémés et du recul des quantités de lait affecté à la fabrication de conserves de lait, le volume de beurre produit n'en est pas moins resté inférieur, en chiffre absolu et en valeur relative surtout, à celui qu'on a noté en 1966/67 et 1967/68. La comparaison des quantités de lait transformées en fromage, d'une part, et en beurre, d'autre part, permet de constater le net succès des efforts entrepris aux fins d'orienter l'utilisation du lait d'une manière conforme à l'ordre de priorité fixé.

La fabrication des conserves de lait s'est développée jusqu'en 1972/73, pour régresser ensuite. La diminution est surtout sensible dans le secteur des exportations. Cela est dû aux difficultés rencontrées sur le plan monétaire, mais à d'autres causes aussi.

La quantité de lait et de produits laitiers consommée par habitant a évolué comme il suit depuis 1965:

Consommation, par habitant, de lait et de produits laitiers

Tableau n° 4

Année	Lait de consommation (sans le lait écrémé frais ni le yogourt), en kg	Lait et produits laitiers en tout, en kg de lait
1965	150	423
1966	146	414
1967	137	384
1968	132	422
1969	129	423
1970	126	429
1971	123	433
1972	120	437
1973	116	435
1974	112	434
1975	112	437

Source: Statistique laitière de la Suisse, Brougg

Quant aux *ventes de fromage et de beurre*, il y a lieu de faire les constatations suivantes :

Dans l'ensemble, la consommation suisse de fromage des sortes dites de l'Union (emmental, gruyère, sbrinz) a légèrement augmenté ces dernières années. Les fréquentes campagnes de vente à prix réduits ont permis de compenser chaque fois le recul des ventes. Les ventes d'Appenzell dans le pays se sont accrues sensiblement de manière presque continue depuis 1960. Une augmentation des ventes de tilsit et de tilsit à la crème est notée depuis 1974. La consommation de spécialités indigènes à pâte mi-dure (raclette, vacherin fribourgeois, St-Paulin, types Bel, etc.) s'est fortement accrue dans l'ensemble au cours des dernières années, et celle des fromages à pâte molle du pays a légèrement progressé. L'augmentation des ventes de ces sortes de fromage (cf. tableau n° 5) est principalement due à l'abaissement des prix.

Consommation, dans le pays, des principales sortes de fromages indigènes

Tableau n° 5

Année	Fromages de l'Union	Tilsit	Appenzell	Fromages spéciaux à pâte mi-dure	Fromages à pâte molle
	En tonnes				
1960	22 753	4 793	1 000	1 330	1 780
1966	23 385	4 938	2 077	1 545	2 508
1967	23 358	4 434	1 943	1 520	2 482
1968	24 775	5 456	1 954	1 125	2 569
1969	25 652	5 572	1 999	1 738	2 566
1970	24 795	5 884	2 371	2 569	2 494
1971	23 177	5 758	2 255	2 859	2 787
1972	24 388	5 898	2 462	3 670	3 015
1973	24 718	6 084	2 567	4 574	2 926
1974	24 382	6 769	2 557	5 488	3 237
1975	26 212	6 714	2 731	5 665	3 249

Les exportations de fromage suisse ont évolué de manière réjouissante au cours des années (cf. tableau n° 6). Toutefois, il a fallu réduire temporairement les prix d'une partie de cette marchandise, même de beaucoup parfois. L'exportation de fromage se heurte depuis quelque temps à de nombreuses difficultés, au nombre desquelles il faut citer la récession mondiale, les désordres monétaires, la concurrence accrue, les entraves mises aux importations, la protection de la production indigène à laquelle recourent les pays importateurs, etc. Malgré ces difficultés, notre commerce d'exportation a, jusqu'à maintenant, pu s'affirmer avec un succès certain.

Evolution des exportations de fromage suisse *Tableau n° 6*

Année	Exportations totales de fromage en tonnes
1960	30 106
1966	39 932
1967	40 356
1968	45 958
1969	46 885
1970	47 319
1971	44 595
1972	45 756
1973	51 556
1974	51 467
1975	53 478
Janvier-septembre 1975	37 181
Janvier-septembre 1976	39 925

Le tableau n° 7 retrace l'évolution des importations de fromage, qui continuent de se maintenir à un niveau élevé. Nous renvoyons par ailleurs aux considérations développées sous chiffre 114.226.

Evolution des importations de fromage *Tableau n° 7*

Année	Importations totales de fromage en tonnes
1960	6 691
1966	13 395
1967	14 657
1968	15 213
1969	16 283
1970	17 692
1971	19 293
1972	21 150
1973	19 969
1974	21 072
1975	21 562
Janvier-septembre 1975	15 804
Janvier-septembre 1976	14 966

Dans l'ensemble, la consommation de beurre a suivi une courbe légèrement ascendante jusqu'en 1964/65. A la suite de plusieurs majorations de prix (report de relèvements du prix de base, réduction des contributions fédérales destinées à

abaisser les prix) les ventes ont légèrement reculé dès le 1^{er} novembre 1965. Ce recul s'est accentué durant l'année de compte 1966/67, et après le 1^{er} mai 1967 surtout. L'évolution en sens inverse de la production, se joignant au recul des ventes, devait entraîner un fort gonflement des stocks. Eu égard à cette situation pénible (montagne de beurre), il fallut prendre d'énergiques mesures pour favoriser l'écoulement. La réduction massive des prix du beurre à partir du 1^{er} septembre 1967, et plus encore à partir du 18 janvier 1968, a entraîné un élargissement sensible des ventes. Depuis lors, la consommation totale s'est maintenue à un niveau relativement élevé (cf. tableau n° 8).

D'importants déplacements des ventes ont eu lieu au sein de l'assortiment de beurre. Certes, il a été possible de stopper le recul des ventes de beurre spécial, qui est le plus cher et celui dont le prix est le moins réduit; la consommation de cette denrée a même augmenté légèrement, de manière temporaire depuis 1968/69, sans atteindre toutefois le volume noté auparavant. En revanche, les ventes de beurre de cuisine frais et de beurre fondu se sont fortement développées en raison de la forte réduction de leur prix.

Consommation de beurre selon les périodes de compte

(1^{er} nov.-31 oct.)

Tableau n° 8

	Consommation totale	dont beurre spécial	dont beurre de cuisine frais	dont beurre fondu ¹⁾
1964/65	40 500	17 920	12 800	880
1965/66	39 400	17 560	12 500	790
1966/67	36 650	15 200	11 350	1 050
1967/68	44 950	13 790	19 370	4 670
1968/69	46 000	13 930	22 440	3 760
1969/70	45 150	14 610	22 480	2 710
1970/71	46 550	14 360	24 860	2 780
1971/72	44 933	14 822	23 054	2 798
1972/73	45 691	14 794	23 923	2 974
1973/74	45 799	14 745	23 975	3 214
1974/75	45 809	13 714	24 969	3 212
1974/75				
(nov.-août) ²⁾	36 497	11 098	20 653	2 532
1975/76				
(nov.-août) ²⁾³⁾	35 872	10 808	20 271	2 434

¹⁾ Exprimé en quantités équivalentes de beurre de cuisine frais.
²⁾ Ventes du commerce de beurre en gros uniquement.
³⁾ Chiffres provisoires.

Les prix du beurre sont encore, pour certaines sortes, notablement inférieurs à ceux qui étaient pratiqués durant l'été 1967, malgré plusieurs majorations, ce qui se traduit par des pertes de mises en valeur considérables (cf. tableau n° 9).

Evolution des prix de vente du beurre

(Fr./kg)

Tableau n° 9

	dès le 1 ^{er} nov. 1966	dès le 1 ^{er} mai 1967	dès le 1 ^{er} sept. 1967	dès le 20 janv. 1968	dès le 1 ^{er} avril 1969	dès le 1 ^{er} nov. 1969	dès le 1 ^{er} nov. 1971	dès le 1 ^{er} mars 1975
Beurre spécia ¹⁾ (emballages de 200 g)	13.05	13.80	12.30	12.30	12.30	12.30	12.30	13.30
Beurre de table de fromagerie ¹⁾ (emballages de 200 g)	11.80	12.40	10.90	10.90	10.90	11.—	11.—	12.—
Beurre de cuisine frais ¹⁾ (emballages de 250 g)	10.60	11.20	7.80	6.—	7.—	7.—	7.80	8.80
Beurre fondu ²⁾ (emballages de 500 et 450 g respectivement)	9.70	10.—	8.50	5.50	6.50	6.50	6.50	7.56
<p>¹⁾ Prix indicatifs. ²⁾ Prix fixes.</p>								

Ces derniers temps, la consommation de beurre a de nouveau reculé dans son ensemble, alors que la production s'accroissait. Les raisons en sont notamment la majoration du prix de vente intervenue le 1^{er} mars 1975, la récession et l'attention croissante que les consommateurs portent aux prix, l'écart plus grand entre les prix du beurre et ceux des produits de substitution, ainsi que la diminution de la population. La situation est préoccupante dans le secteur du beurre spécial, dont de grandes quantités doivent être déclassées pour être écoulées sous forme de beurre fondu, ce qui cause des pertes considérables. L'augmentation sensible, en pour-cent, des ventes de beurre de crème de lait et de petit-lait (beurre de fromagerie) ne compense qu'en partie le recul de la consommation de beurre spécial. Les ventes de beurre de cuisine frais à prix réduit, qui avaient encore augmenté de façon réjouissante au cours de la période de compte 1974/75, régressent de nouveau, comme celles de beurre fondu.

Alors qu'il avait fallu renoncer à acheter du beurre étranger durant l'année de compte 1967/68, il a été possible d'en importer à nouveau, de façon régulière, dès la fin de 1968 (cf. tableau n° 10). Ces importations contribuent grandement à alléger le compte laitier. En effet, les pertes qui résultent du placement du beurre du pays sont éliminées dans la mesure où du beurre est importé, et le produit du prélèvement de la différence entre le prix de la marchandise indigène et de la marchandise étrangère est versé au compte laitier, en tant que recettes à affectation spéciale, après déduction des frais d'administration de la BUTYRA.

Importations de beurre et taxes sur le beurre importé (par période de compte)

Tableau n° 10

Période de compte (1 ^{er} nov. - 31 oct.)	Importations de la BUTYRA (en tonnes)	Taxes sur le beurre importé (en millions de francs)
1965/66	5 027	21,6
1966/67	1 605	8,6
1967/68	—	—
1968/69	12 450	31,2
1969/70	13 785	45,1
1970/71	20 773	35,2
1971/72	11 495	10,1
1972/73	14 732	41,1
1973/74	12 023	34,6
1974/75	11 767	32,0
1975/76	10 045	28,2 (prov.)

Enfin, il faut le mentionner, l'augmentation considérable des livraisons de lait au cours des dernières années a entraîné un fort accroissement de la fabrication de poudre de lait écrémé et un gonflement excessif des stocks. En outre, le lait écrémé est de moins en moins utilisé à l'état frais pour l'affouragement de sorte qu'il faut en sécher davantage. Enfin, les fabricants de denrées fourragères ont acheté de moindres quantités de poudre de lait écrémé ces derniers temps (resserrement temporaire du marché des succédanés du lait, liquidation de stocks). Ces circonstances ont déterminé l'évolution de la situation dans le secteur de la poudre de lait écrémé. Le recul de la production de conserves de lait a, lui aussi, eu pour conséquence de forcer la centrifugation et d'accroître ainsi la quantité de poudre de lait écrémé produite.

Pour terminer, il y a lieu de relever que les ventes de lait et de produits laitiers ne devraient guère augmenter ces prochaines années, compte tenu de la situation économique et de la stagnation de la population. Cependant, une amélioration constante de la qualité, un élargissement de l'assortiment et une publicité adroite peuvent malgré tout influencer favorablement sur l'évolution des ventes.

114 Commerce extérieur du lait et des produits laitiers

114.1 Balance du commerce extérieur

Le tableau n° 11 renseigne sur l'évolution de la balance du commerce extérieur dans le secteur laitier. Ce tableau indique les exportations et les importations des principaux produits laitiers. Sur le plan des importations, nous n'avons pas tenu compte du lait frais des zones franches proches de Genève, qui est introduit en Suisse en vertu d'engagements internationaux, à raison d'une quantité qui s'élève actuellement à 230 000 quintaux par année. Notre commentaire relatif à la balance du commerce extérieur se rapporte en règle générale à la période quinquennale 1971-1975.

Le fromage et les conserves de lait demeurent les produits d'exportation traditionnels les plus importants de notre économie laitière. Durant la période considérée, les exportations de fromage ont passé de 44 595 tonnes en 1971, à 53 480 tonnes en 1975, soit de 20 pour cent, mais ont eu lieu à des prix parfois fortement comprimés. La part des fromages à pâte dure comme l'emmental, le gruyère et le sbrinz notamment, a passé de 80 pour cent en 1971 à 87 pour cent en 1975. L'augmentation des exportations s'est poursuivie durant les neuf premiers mois de 1975. Il a même été possible de relever les prix.

En revanche, les exportations de fromage fondu ont stagné. Un recul temporaire de 20 pour cent en chiffre rond a été noté en 1975; il était en particulier dû à des causes d'ordre monétaire. La situation s'est en grande partie normalisée depuis

lors. Les livraisons sur les marchés traditionnels de conserves de lait, telles que laits en poudre pour l'alimentation infantile et lait stérilisé, ont elles aussi diminué fortement.

Sur le plan des importations, on peut relever que les achats de beurre étranger, souhaitables en tant que source de recettes du compte laitier, varient fortement, selon le niveau de la production indigène de beurre. Parmi les importations d'autres produits laitiers, celles de fromage se signalent par leur accroissement constant et considérable jusqu'en 1972. Depuis lors, elles se sont stabilisées, mais à un niveau élevé. Les suppléments de prix perçus sur les fromages importés, qui ont été institués le 1^{er} mai 1975 aux fins de protéger la production indigène, devraient exercer l'effet attendu de frein aux importations. Le recul sensible des importations de lait condensé en 1975 est remarquable, d'autant qu'aucune mesure spécifique n'a été appliquée. On peut conclure de cette évolution que les consommateurs se sont tournés en partie vers d'autres produits, comme le lait upérisé et les spécialités fraîches. Les importations ont toutefois de nouveau augmenté légèrement depuis cette date. Les mesures appliquées à la frontière ont permis de garder sous contrôle les importations d'autres produits laitiers, notamment celles de lait entier en poudre.

En 1975, la Suisse a exporté environ 24 pour cent de la quantité de lait commercial produite dans le pays. Les importations – sans le beurre – se sont élevées à quelque 10 pour cent de cette production. Il en résulte que l'excédent d'exportation a atteint 14 pour cent en 1975, contre 13 pour cent en 1971.

114.2 Mesures de politique économique prises dans le secteur laitier

114.21 Maintien et élargissement des exportations traditionnelles

114.211 Fromage

Les années soixante s'étaient signalées par une modification profonde des conditions qui régissent le commerce avec les pays constituant nos principaux marchés, notamment ceux de la CEE (77 % du total de nos exportations) et les Etats-Unis d'Amérique (11 % du total de nos exportations). A ce sujet, nous rappelons le régime de prix minimums appliqué par les USA, ainsi que le traitement de faveur obtenu de la CEE pour nos exportations d'emmental, de gruyère, de sbrinz, d'Appenzell, de fromage aux herbes de Glaris et de fromage fondu, à la suite de pourparlers menés dans le cadre du GATT. A la différence de la réglementation que la CEE applique aux importations d'autres fromages, ce traitement de faveur ne consiste pas en un prélèvement variable et élevé, mais en un prélèvement fixe, et réduit, qui est lié à l'observation d'un prix minimum indexé sur le prix du lait de la Communauté économique européenne.

En politique économique, nos efforts ont davantage tendu, ces dernières années, à consolider et à défendre des solutions opposées aux courants protectionnistes. En revanche, des améliorations n'ont été possibles que dans d'étroites limites.

Ainsi, nous n'avons pas pu obtenir de la Communauté économique européenne que les conditions spéciales soient étendues à d'autres sortes de fromage (p. ex. vacherin fribourgeois, vacherin Mont-d'Or, fromage à raclette et tilsit). Nous avons néanmoins réussi, à l'occasion d'un relèvement du prix minimum des fromages fondus, à obtenir une simplification des conditions d'acceptation, ainsi qu'une extension du régime à des sortes d'une teneur en matière grasse plus faible et à de nouveaux types d'emballages.

Les relations commerciales avec les pays de l'Est ont été développées, grâce à des accords fondamentalement nouveaux. Compte a été tenu, dans toute la mesure possible, de nos exportations traditionnelles de produits laitiers, de fromage en particulier, en ce sens que nos importations de produits agricoles en provenance de ces pays ont été liées à l'achat d'un volume approprié de produits agricoles suisses.

Les fluctuations d'ordre économique et monétaire, qui ont caractérisé ces dernières années, ne sont pas restées sans conséquences pour nos exportations de produits laitiers. Les réévaluations, les dévaluations, puis le flottement des monnaies ont conduit la CEE à inclure dans sa réglementation du marché des produits agricoles un système de compensation qui s'applique aussi aux importations.

A la suite d'interventions de la Suisse, la CEE a abandonné, en 1973, les taxes et prélèvements compensatoires frappant les sortes de fromage qui nous intéressent, mais non celles qui concernent les autres produits laitiers. Le 7 mai 1974 l'Italie a institué un dépôt à l'importation de 50 pour cent afin de défendre sa balance des paiements. Cette mesure menaçait de mettre en péril nos exportations de fromage à destination de ce pays, qui représentent 37 pour cent du total de nos exportations de fromage ou 20 pour cent de notre production. De nombreuses interventions dans le secteur de la politique économique ont visé l'abrogation de ce dépôt, qui a finalement été aboli à la fin du mois d'octobre 1974. Le 6 mai 1976 l'Italie a cependant institué à nouveau un dépôt à l'importation. En automne 1976, un impôt sur les devises, de 10 pour cent au début, puis de 7 pour cent tout récemment, s'y est ajouté.

La très forte concurrence de produits meilleur marché en provenance de pays tiers a, depuis des années, pour conséquence une diminution sensible de la part occupée par la Suisse dans les importations des Etats-Unis d'Amérique ainsi que sur le marché américain. Certes, l'institution d'un prix seuil a permis à l'exportation de produits suisses d'échapper au contingentement appliqué sous la pression des producteurs américains. Mais de nouvelles difficultés sont nées en 1974 du fait que les ventes suisses aux USA ont, elles aussi, fait l'objet d'une enquête relative aux subsides à l'exportation, dans le cadre d'une vaste campagne lancée par une organisation de faite de l'agriculture américaine, qui visait le prélèvement de droits de douane compensatoires sur les produits

étrangers subventionnés. La Suisse ne versant aucune subvention directe à l'exportation et n'ayant jamais livré du fromage à des prix de dumping sur le marché américain, nous nous sommes efforcés d'exposer, à chaque occasion et à tous les niveaux, le point de vue de la Suisse aux autorités des Etats-Unis. Au début du mois de mai 1975, une délégation des milieux de l'agriculture et de l'économie laitière suisses a en outre rencontré à titre privé des représentants des organisations qui étaient à l'origine des plaintes déposées. Le 2 juillet 1975 le secrétaire suppléant du Trésor américain décida, à titre provisoire, que les bonifications versées en Suisse sur l'emmental et le gruyère répondaient aux critères de la loi américaine sur les droits de douane complémentaires. En même temps, le Trésor se déclara toutefois prêt à faire usage de la compétence de suspendre le prélèvement desdits droits, que lui confère la nouvelle version de la loi sur le commerce extérieur, et de renoncer à percevoir ceux-ci jusqu'au 3 janvier 1979 au plus tard. Cette décision a été confirmée définitivement par décision du Trésor américain du 23 décembre 1975.

Eu égard aux excédents structurels de lait et de produits laitiers qui existent dans les pays industrialisés du monde occidental, notre intérêt commande de soutenir les efforts entrepris, sur un plan multilatéral, pour établir un meilleur équilibre dans ce secteur, ce qui diminuerait le risque de voir certains pays recourir à des mesures protectionnistes. C'est dans cette optique qu'il faut juger notre active collaboration aux travaux du GATT et de l'OCDE.

114.212 Conserves de lait; produits laitiers frais

Il est plus que jamais nécessaire d'encourager l'exportation de conserves de lait en accordant des subsides. A quelques exceptions près, ces subsides ont été adaptés aux majorations du prix de base du lait. Ils s'élèvent, depuis le 1^{er} mai 1975, à 32 centimes par kilo de lait mis en œuvre. Pour assurer la compétitivité des spécialités laitières suisses pour enfants sur le marché mondial, les contributions versées sur ces produits vendus en emballages hermétiques s'élèvent à 35 centimes.

Malgré ces mesures d'encouragement, l'exportation de conserves de lait se heurte à des difficultés toujours plus grandes, qui sont dues en partie à une situation monétaire anormale, mais en partie aussi aux efforts considérables que font d'autres pays pour développer leurs propres exportations. Cela explique la régression de nos ventes à l'étranger de ces produits d'exportation traditionnels. La France, qui était autrefois notre plus grand client dans le secteur des spécialités laitières pour enfants, donc des laits en poudre pour nourrissons, ne nous en achète pratiquement plus depuis 1971. En raison du très fort recul des exportations de laits en poudre pour nourrissons, il a été possible d'obtenir de la CEE, en 1975, une réduction notable des prélèvements fixes consentis à la Suisse dans le cadre du GATT, et une adaptation de la réglementation aux nouveaux types de commercialisation. Les pays du Moyen-Orient et du Proche-Orient comptent actuellement au nombre de nos clients les plus importants dans le secteur des spécialités laitières pour enfants.

Les exportations de lait stérilisé à destination de pays de l'Extrême-Orient, notamment la Thaïlande, qui avaient évolué favorablement jusqu'à la fin des années soixante, ont très fortement régressé ces dernières années, en raison de l'application de mesures protectionnistes et du cours élevé du franc suisse.

Les exportations de yogourt entier aux fruits se développent de manière satisfaisante depuis quelques années, en particulier à destination de la République Fédérale d'Allemagne. Des taxes compensatoires étant prélevées à la frontière, il faut accorder, pour ces produits aussi, une contribution à l'exportation égale à celle qui est allouée pour les conserves de lait, soit 32 centimes par kilo de lait entier mis en œuvre.

114.213 Produits agricoles transformés

L'acceptation par le peuple, le 7 décembre 1975, de la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1976, a créé la base légale permettant d'égaliser la différence entre les prix représentatifs suisses et étrangers des produits agricoles de base utilisés pour la fabrication des marchandises visées. Cette égalisation doit avoir lieu à l'aide de taxes à l'importation et de subsides à l'exportation, que nous fixons périodiquement. Les dispositions d'exécution de la loi font l'objet d'ordonnances particulières. Cette réglementation devrait notamment améliorer la compétitivité de notre industrie alimentaire sur le marché international.

114.22 Régime des importations

A notre avis, il est opportun d'exposer en détail, dans le présent message, le régime auquel les importations sont soumises. D'une part, ces mesures sont en effet l'objet de critiques constantes et, d'autre part, la situation s'est à ce point modifiée au cours des années passées qu'il est devenu nécessaire de prendre des mesures complémentaires.

114.221 Lait frais

L'importation de lait frais est limitée quantitativement et pratiquement stoppée, depuis 1967 (ACF du 23 décembre 1966; RS 916.355.1). Par lait frais, il faut entendre le lait entier, le lait écrémé, le babeurre, le babeurre acidifié, le petit-lait, le kéfir, le yogourt et les autres laits fermentés obtenus selon des procédés semblables. En revanche, le lait acidifié n'est pas compris sous cette dénomination. Les importations autorisées sont tout d'abord celles qui proviennent des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex, et servent au ravitaillement de Genève. Le volume de ces importations est fixé par convention. Il s'agit ensuite du lait importé dans le trafic frontière et le trafic-voyageur, de celui pour lequel des allègements douaniers sont consentis en vertu de notre arrêté du 28 septembre 1962, et du lait produit par du bétail suisse durant son estivage ou

son hivernage à l'étranger. L'importation de lait utilisé pour des essais est subordonnée à l'octroi d'une autorisation.

114.222 Beurre

Le beurre est l'objet de la réglementation la plus stricte en matière d'importation, et cela depuis 1932. Sous réserve des arrangements conclus avec nos voisins et de la réglementation concernant le trafic frontière et le trafic des voyageurs, le droit d'importer du beurre est du ressort exclusif de la BUTYRA, Centrale suisse du ravitaillement en beurre, constituée en société coopérative de droit public (art. 15 et 16 de l'arrêté sur le statut du lait). Il incombe à cet organisme de régler l'importation de beurre de manière à fournir en quantités suffisantes les diverses qualités demandées, sans que l'écoulement du beurre du pays soit entravé. La BUTYRA doit prélever sur le beurre importé une taxe dont le montant correspond à la différence entre le prix de revient de la marchandise étrangère et le prix de gros que nous fixons. Le produit de cette taxe sert à couvrir les dépenses de mise en valeur des produits laitiers.

114.223 Poudre de lait entier

En vertu de l'article 23, 1^{er} alinéa, lettre c, de la loi sur l'agriculture, l'importation de ce produit est soumise depuis 1954 au régime de la prise en charge, dans l'intérêt d'une utilisation du lait conforme à l'ordre de priorité établi. Le 1^{er} février 1969, le taux de prise en charge, qui s'élevait à deux parties de marchandise du pays pour une partie de marchandise importée, a été modifié et fixé à quatre parties pour une. Afin de garantir une réglementation sans faille, il a été nécessaire d'appliquer le régime de la prise en charge aux préparations alimentaires à base de cacao, c'est-à-dire aux produits semi-finis chocolâtés d'une teneur notable en poudre de lait entier. Une mesure analogue a été prise le 27 septembre 1972 à l'égard de la poudre de lait entier additionnée de graisse non laitière (graisses végétales).

Etant donné la grande différence existant entre les prix de la poudre de lait entier indigène et des produits importés semblables, savoir 350 à 450 francs par quintal à l'heure actuelle, et en raison de l'obligation de prendre en charge davantage de marchandises du pays, il a fallu satisfaire de manière adéquate aux demandes réitérées de l'industrie des denrées alimentaires, notamment celle du chocolat, demandes tendant à améliorer sa capacité de concurrence, en particulier sur les marchés étrangers. Ce faisant, il fallait tout spécialement tenir compte du fait qu'en cas d'exportation dans les pays de la CEE, et dans certains Etats de l'AELE, les produits de cette industrie sont non seulement frappés d'un droit fixe, destiné à protéger l'industrie nationale, mais aussi de prélèvements élevés dont le montant s'établit d'après le prix mondial le plus faible des matières premières agricoles utilisées. Aux fins d'atténuer les effets de ce handicap, des contributions de 190 francs par quintal de poudre de lait entier d'une teneur en

graisse laitière de 25 pour cent sont versées depuis le 1^{er} février 1969 aux utilisateurs de lait desséché et de concentrés laitiers du pays, pour les trois quarts de la marchandise qu'ils sont tenus de prendre en charge, mais jusqu'à concurrence de trois cinquièmes au plus de la quantité totale de marchandise mise en œuvre. Seule l'industrie des denrées alimentaires bénéficie de cet abaissement des prix. La loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, dont il vient d'être question, devrait permettre d'améliorer légèrement la protection à la frontière. Mais il convient toutefois de relever que les positions du tarif douanier 1806.30 (chocolat) et 2107.26 (produits pour l'alimentation des enfants) sont consolidées dans le cadre du GATT. Pour les libérer, il faudra engager des négociations avec nos partenaires, ce qui suppose l'offre de compensations.

114.224 Caséine acide

Aux fins d'assurer une mise en valeur aussi rentable que possible du lait écrémé, notamment dans les entreprises de transformation sises dans les régions éloignées des Préalpes, les importateurs sont tenus de prendre en charge de la marchandise du pays, depuis les années trente déjà. La proportion applicable à la prise en charge est fixée à 1:1 depuis le 1^{er} juillet 1969, en vertu d'une ordonnance du Département fédéral de l'économie publique.

Eu égard à la situation préoccupante du marché de la poudre de lait écrémé indigène, il serait en soi souhaitable de renforcer l'obligation de prendre en charge de la caséine acide, afin de favoriser ce mode de mise en valeur du lait écrémé. Cependant, l'industrie du papier, qui est le plus gros consommateur de ce produit, est fortement touchée par la récession et se voit dès lors contrainte de réduire ses coûts. Cette industrie risquerait donc de se tourner davantage vers des produits de substitution meilleur marché si la caséine qu'elle utilise devait renchérir sous l'effet d'un renforcement de l'obligation de prendre en charge de la marchandise indigène. Une plus forte mise à contribution du compte laitier ne peut pas non plus être envisagée, à cause de la situation précaire des finances fédérales. Compte tenu de la complexité de cette situation difficile, aucune modification du taux de prise en charge ne saurait être attendue dans un proche avenir.

114.225 Lait condensé, crème et poudre de crème, poudre de lait écrémé, de petit-lait et de babeurre

Les importations de ces produits sont frappées de suppléments de prix qui sont régulièrement adaptés, selon la situation du marché indigène et les cours mondiaux.

Les suppléments de prix perçus sur le lait condensé ont été majorés pour la dernière fois le 1^{er} avril 1968. Alors que les importations se maintenaient encore entre 3600 et 3700 tonnes dans les années 1971 à 1974, elles ont fortement régressé en 1975 pour s'abaisser à 2370 tonnes, en dépit de la considérable

différence qui continue d'exister entre les prix de la marchandise du pays et ceux des produits importés. En 1976, le volume des importations a toutefois augmenté quelque peu.

Après une longue interruption, de la crème fraîche a été importée à des prix anormalement bas en automne 1975, ce qui nous a incités à adapter immédiatement les suppléments de prix à la nouvelle situation, dans l'intérêt d'une mise en valeur du lait judicieuse et occasionnant le moins possible de pertes. Actuellement, la différence entre le prix de la marchandise du pays et celui de la crème importée est totalement prélevée. Les importations de poudre de crème, qui s'élevaient à 690 tonnes en 1975, ont constamment régressé et atteignent en moyenne quelque 90 tonnes par année depuis 1969, c'est-à-dire depuis la majoration des suppléments de prix le 1^{er} juillet 1968.

Les adaptations répétées des suppléments de prix perçus sur la poudre de lait écrémé, de petit-lait et de babeurre ont permis d'endiguer les importations de ces produits.

Les suppléments de prix perçus sur tous les produits mentionnés sont soumis à un examen périodique qui permet de déterminer si leur taux est encore adéquat ou s'il doit, le cas échéant, être adapté aux nouvelles conditions.

114.226 Fromage

Les importations de fromage ont plus que triplé depuis 1960, pour atteindre 21 562 tonnes en 1975. Durant la même période, la part des importations dans la consommation suisse a passé de 14 à 30 pour cent en chiffre rond. En outre, les dépenses causées par la mise en valeur du fromage ont passé de 40 millions de francs à quelque 306 millions dans le même laps de temps. Pour les seules ventes dans le pays, elles se sont montées à plus de 100 millions de francs, marquant une augmentation de 5,5 millions.

A cause de l'érosion du marché suisse qui s'est poursuivie au détriment de la production indigène, et en raison de l'augmentation inquiétante des dépenses de mise en valeur du fromage, il s'imposait de procéder à un réexamen approfondi du régime des importations de fromage. Nous fondant sur les résultats d'études préliminaires et de consultations des milieux de l'économie, nous avons décidé en 1973 de vous adresser un projet prévoyant la création d'une base légale permettant d'instituer des suppléments de prix sur des fromages importés.

Au titre de mesure transitoire, nous avons décidé le 6 juillet 1973 de majorer de 40 francs par quintal le droit de douane appliqué aux fromages à pâte molle les plus importants, et d'utiliser le produit de cette majoration pour réduire d'un montant supplémentaire le prix de divers fromages à pâte molle indigènes. En outre, l'accord sur le fromage conclu en 1968 avec la CEE et l'Autriche, puis ultérieurement avec la Finlande aussi, a été amélioré sur divers points.

En adoptant l'arrêté fédéral du 13 décembre 1974, vous avez complété l'arrêté sur l'économie laitière 1971 de manière à permettre la perception de suppléments de prix sur le fromage étranger lorsque son importation entrave le placement du fromage indigène à des prix appropriés au sens de la loi sur l'agriculture. Ces suppléments de prix peuvent être échelonnés selon les positions du tarif douanier et les sortes de fromage. Ils ne doivent cependant pas être supérieurs à l'écart existant 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 de la réduction prévue du prix de ces sortes au moyen du produit des suppléments de prix. Le produit des suppléments de prix doit servir à réduire d'un montant supplémentaire le prix de vente dans le pays de fromages indigènes fabriqués de manière rationnelle, avant tout de fromages à pâte molle et à pâte mi-dure.

En vertu de cet arrêté, nous avons institué le 1^{er} mai 1975 les suppléments de prix suivants sur les positions du tarif douanier non consolidées dans le cadre du GATT, qui concernent environ trois quarts des importations:

Position	Désignation	Supplément de prix Fr./q	Remarques
0404.14	position la plus importante pour les fromages à pâte molle	100.—	En même temps, la majoration temporaire des droits de douane, de 40 fr./q, instituée le 6 juillet 1973 a été abrogée. La charge supplémentaire effective s'élève donc à 60 fr./q.
0404.28	position la plus importante pour les fromages à pâte dure et à pâte mi-dure	80.—	
0404.40	fromage fondu	50.—	

Jusqu'à présent, le produit de ces suppléments de prix a atteint de 12 à 14 millions de francs par année. Il est entièrement utilisé pour réduire d'un montant supplémentaire le prix de vente de fromages à pâte mi-dure et à pâte molle indigènes.

Ultérieurement, nous nous sommes occupés des positions consolidées dans le cadre du GATT. Il s'agissait avant tout de parer au risque d'un passage des importations des positions non consolidées, où un supplément de prix est perçu, aux positions consolidées, qui ne sont encore grevées d'aucun supplément. Ce

risque existe en premier lieu pour les fromages de la position 0404.24 (Fontal, St-Paulin, etc.). Compte tenu de la situation générale en matière de politique commerciale, nous avons provisoirement renoncé à la déconsolidation des positions visées, et décidé d'aborder différemment le problème d'une éventuelle dynamisation de certaines positions consolidées du tarif douanier.

En invoquant une réserve spéciale formulée dans le cadre du GATT, à savoir ce qu'il est convenu d'appeler la «Remarque générale», nous avons ordonné le 19 décembre 1975 la perception d'un droit de douane supplémentaire sur le fromage de la position 0404.24 importé en sus des quantités notées en 1974 pour la même position. Le droit de douane supplémentaire s'élève à 80 francs par quintal et correspond au supplément de prix en vigueur pour la position non consolidée 0404.28. Cette procédure a fait l'objet de longues consultations avec la CEE. Les positions consolidées 0404.10, 0404.12, 0404.22 et 0404.26 demeurent franches de tout supplément de prix.

Il est très difficile de porter aujourd'hui déjà un jugement sur l'efficacité du système des suppléments de prix. La perception de suppléments de prix sur les fromages importés et la réduction supplémentaire simultanée des prix de vente de fromages indigènes a permis de stabiliser le volume des importations. La part que le fromage du pays occupe dans la consommation suisse s'est quelque peu améliorée ces derniers temps, alors qu'elle diminuait pratiquement de manière constante depuis des années. Les conditions du marché sont toutefois très instables et nous devons donc continuer à les observer attentivement à l'avenir.

114.227 Autres produits concurrents

L'arrêté sur l'économie laitière 1962 a créé la base légale sur laquelle se fonde l'institution de suppléments de prix sur les importations de glaces comestibles et de poudres pour la préparation de glaces. Cette disposition a été reprise dans les arrêtés sur l'économie laitière 1966 et 1971. Elle n'a toutefois jamais été appliquée, malgré l'accroissement des importations, notamment parce qu'il s'agit de produits importés sous des positions douanières consolidées dans le cadre du GATT. La perception de suppléments de prix suppose donc une déconsolidation des positions en question. Bien que les importations de glaces comestibles aient régressé légèrement en 1975 et durant l'année en cours aussi, nous estimons nécessaire de conserver cette base légale dans le prochain arrêté sur l'économie laitière, à titre de précaution.

Les tentatives faites, ces dernières années, d'éluder la réglementation des importations démontrent qu'il convient de continuer à prendre, à titre préventif, des mesures visant à combattre les importations susceptibles de perturber le marché et une utilisation judicieuse du lait. En conséquence, la base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur

- les préparations d'une teneur importante en matières grasses, introduites en Suisse aux fins d'éluder la réglementation de l'importation de beurre, d'huiles et de graisses comestibles, ainsi que sur

– les préparations d'une teneur importante en lait desséché ou en poudre de crème, importées aux fins d'éviter les suppléments de prix perçus sur le lait desséché et la poudre de crème,

doit absolument être reprise dans le nouvel arrêté sur l'économie laitière, les engagements internationaux continuant d'être réservés.

114.228 Conclusions

Il ressort des considérations développées ci-dessus qu'il faut disposer d'un large éventail de mesures appliquées à la frontière. A notre avis, il restera indispensable, à l'avenir aussi, d'appliquer des dispositions limitant les importations, afin de conserver à notre production laitière des possibilités d'écoulement suffisantes et de maintenir dans des limites supportables les pertes de mise en valeur à la charge des finances publiques. Comme il ressort du tableau n° 11, les importations de produits laitiers ne sont nullement stoppées. Or leur volume doit rester raisonnable et notre agriculture, tributaire d'une forte production laitière, ne doit pas voir sa capacité de production restreinte outre mesure. Mais il est nécessaire de faire preuve de prudence dans l'application des mesures de protection à la frontière si notre pays veut conserver nos possibilités d'exporter, dont la disparition ne saurait être compensée par un développement des ventes dans le pays.

Comme nous l'avons déjà dit, nos mesures d'orientation de l'utilisation du lait visent à réduire la production de beurre à un minimum. Cet objectif a été atteint en grande partie ces dernières années. Nous sommes par conséquent prêts à acheter à l'étranger le beurre qui nous manque (cf. tableau n° 10), mais tentons de maintenir l'importation d'autres produits laitiers dans des limites acceptables. Cette manière de faire devrait rencontrer une certaine compréhension, à l'étranger aussi.

Les importateurs, les consommateurs et l'agriculture ont généralement des points de vue différents au sujet des importations. Il nous incombera donc, à l'avenir aussi, de trouver un moyen terme sauvegardant l'intérêt général et tenant au mieux compte de tous les points de vue.

115 Mesures propres à orienter l'utilisation du lait

Une orientation judicieuse de l'utilisation du lait doit permettre de maintenir les dépenses de mise en valeur au niveau le plus bas possible.

Aucune modification essentielle n'a été apportée ces dernières années à l'ordre de priorité en vigueur depuis fort longtemps. Il s'agit toujours d'écouler sans perte le plus possible de lait, donc de favoriser son utilisation sous forme de lait de consommation, de yogourt, de crème et d'autres spécialités fraîches. Le lait qui ne peut être écoulé de cette manière doit être transformé en produits dont la

vente occasionne le moins de pertes, compte tenu des conditions du marché, dont la capacité d'absorption doit être mise à profit de façon optimum. Cela exige des entreprises laitières un esprit d'initiative et une souplesse que des mesures officielles peuvent stimuler mais non remplacer.

Pour ce qui est du lait utilisé, la mise en valeur du fromage et des conserves de lait entier cause toujours moins de pertes que celle du beurre, dont la fabrication conduit en outre à la production de poudre de lait écrémé. Il n'y a donc aucune raison de s'écarter du plan fromage/beurre, qui a donné de bons résultats. Selon ce plan, seul le lait ne pouvant être écoulé d'une autre manière doit être transformé en beurre. Comme le montre le tableau n° 3, il a été possible, ces derniers dix ans, de développer notablement la fabrication de fromage aux dépens de celle du beurre. Il a même été possible de mettre en œuvre de cette manière la plus grande partie du surplus de production de lait, surtout à la faveur des mesures d'élargissement de la capacité de production de fromage et des mesures d'encouragement des ventes, dans le pays et à l'étranger. Les contributions aux frais d'amélioration des structures (cf. ch. 117) ont apporté une aide précieuse en ce domaine.

A l'avenir, notre production fromagère consistera encore principalement en fromages de l'Union (emmental, gruyère et sbrinz). Il faudra continuer d'encourager la fabrication du fromage de ces sortes, dans la mesure où des prix favorables pourront être réalisés dans les limites des possibilités d'écoulement en Suisse et à l'étranger. En ce qui concerne le marché intérieur, un élargissement de l'assortiment de l'offre indigène est cependant souhaitable. Le marché intérieur pourrait en effet absorber encore davantage de fromages à pâte mi-dure et à pâte molle. L'agrandissement de plusieurs établissements fromagers témoigne qu'on a déjà tenu compte de cette circonstance. Alors qu'environ 0,6 million de quintaux de lait avaient été utilisés pour fabriquer du fromage de ces sortes au cours de la période de compte 1968/69, cette quantité s'est élevée à 1,1 million de quintaux en 1974/75, et a atteint 1,3 à 1,4 million de quintaux en 1975/76.

Si l'on veut mettre réellement à profit les possibilités d'accroître les ventes de fromage à des prix favorables, il sera toutefois indispensable de conserver ou de promouvoir des méthodes de fabrication absolument naturelles, c'est-à-dire n'exigeant l'emploi d'aucun adjuvant chimique.

Nos fromages à pâte dure ont, de tout temps, été fabriqués avec du lait de vaches ne recevant pas de fourrages ensilés, sans addition de produits chimiques. Ce processus de fabrication naturel est un argument publicitaire qui gagne en importance en Suisse et à l'étranger; il doit par conséquent être conservé sans compromis, même lorsque d'éventuelles possibilités d'étendre la fabrication se présentent. L'indemnité pour interdiction d'ensiler, qui a été majorée une nouvelle fois tout récemment, éveille l'intérêt financier nécessaire en ce domaine.

A l'heure actuelle, la plus grande partie du fromage à pâte mi-dure est, elle aussi, fabriquée à partir de lait de vaches ne recevant pas d'ensilage, et sans adjuvants chimiques. Ces dernières années toutefois, certaines fromageries en sont venues à utiliser du lait produit avec des fourrages ensilés pour fabriquer du fromage à pâte mi-dure. Durant le semestre d'hiver, elles ne peuvent dès lors maintenir leur production qu'en ajoutant des nitrates au lait, afin d'éviter de mauvaises fermentations (fermentation butyrique due à l'affouragement des vaches avec du fourrage ensilé) et de réduire ainsi de beaucoup les risques de fabrication.

Pour la fabrication de fromage à pâte molle enfin, l'utilisation de lait produit avec des fourrages ensilés ne rend pas nécessaire l'emploi de nitrates, car ce fromage est relativement vite mûr et aucune fermentation butyrique n'est donc à craindre. En conséquence, l'extension de la production de fromage de ces sortes ne pose pas de problème en ce qui concerne la matière première.

En résumé, il s'agit donc de prendre les mesures qui permettront à l'avenir à tous les fabricants suisses de fromage à pâte mi-dure de passer le plus tôt possible à une production sans addition de nitrates. A cet effet, la Division de l'agriculture a créé, au printemps 1976, un groupe de travail, qui n'a toutefois pas encore déposé son rapport final. Il ne fait cependant aucun doute que l'une des mesures d'assainissement essentielles consistera à mettre à disposition davantage de lait produit sans fourrages ensilés pour la fabrication de fromage à pâte mi-dure. C'est pourquoi nous proposons dans le projet d'arrêté de donner à la Division de l'agriculture la compétence de procéder au besoin au transfert de sociétés de laiterie de la zone d'ensilage dans la zone d'interdiction de l'ensilage. Cette intervention dans des habitudes d'exploitation peut sembler sévère à première vue; elle est cependant inévitable car il s'agit en définitive d'adapter la production de fromage aux vœux des consommateurs et de sauvegarder ou même d'améliorer le bon renom des produits suisses. De plus, les produits indigènes bénéficieront d'un sensible avantage de qualité, du fait même du processus de fabrication.

Cinq à six pour cent du lait livré ont été destinés à la fabrication de conserves de lait au cours de ces dernières années. Comme cela ressort du tableau n° 3, la vente de ces produits recule.

Le programme d'utilisation du lait que l'Union centrale établit tous les six mois et soumet à l'approbation de la Division de l'agriculture est un moyen de gestion auxiliaire qui doit permettre d'atteindre les objectifs visés. Ces derniers temps, ces programmes ont été renforcés à divers égards; un caractère impératif leur a été conféré.

Une pratique conséquente a également été poursuivie à l'égard des fromageries dont les produits ne donnent pas satisfaction. Selon les prescriptions y relatives, remaniées à diverses reprises, la fabrication doit être restreinte temporairement

dans ces fromageries, et cela le plus vite possible après la constatation d'une qualité laissant à désirer. Comme on sait, la mise en valeur de produits d'une qualité insuffisante, notamment en ce qui concerne les fromages de l'Union, cause des pertes importantes. Les conseillers en fromagerie ont pour tâche d'aider ces entreprises à résoudre leurs difficultés.

Le haut niveau des livraisons de lait et la régression des quantités de lait écrémé frais affouragé ont, nous l'avons déjà rappelé, eu pour conséquence un accroissement de la production de poudre de lait écrémé, ce qui met l'économie laitière suisse et les autorités en face de nouveaux problèmes, difficiles à résoudre.

Bien que les moyens financiers que nous avons mis à disposition, le 2 juillet 1975, pour contribuer à réduire les stocks excessifs de poudre de lait écrémé du pays en exportant cette marchandise aient permis d'alléger le marché indigène de 10 000 tonnes en chiffre rond, il a fallu prendre des mesures complémentaires afin de limiter la production de poudre de lait écrémé. Des pourparlers ont été engagés durant le second semestre de 1975 avec les fédérations laitières intéressées et avec les fabriques de poudre de lait, aux fins de trouver le moyen de réduire l'ampleur de la prise en charge et de la production de lait écrémé destiné au séchage. A court terme, une telle réduction peut résulter d'un accroissement des quantités de lait écrémé utilisé à l'état frais pour l'affouragement des porcs, mais à long terme il faudra développer encore la fabrication de fromage. Des pourparlers ont à nouveau eu lieu ces derniers temps à ce sujet.

Le 8 juin 1976, un arrangement portant sur une campagne d'entraide volontaire relative à la mise en œuvre d'excédents de poudre de lait écrémé est entré en vigueur. Il vise à permettre le placement de 15 000 tonnes de ce produit. Le prix de la poudre de lait écrémé excédentaire est réduit à l'aide de contributions des producteurs de lait, d'une part, et d'une taxe volontaire sur les denrées fourragères importées, d'autre part, jusqu'à un niveau permettant l'exportation ou le placement sur le marché indigène.

Pour terminer, il convient de mentionner encore les mesures suivantes d'orientation de l'utilisation du lait:

- Revalorisation du lait écrémé à diverses reprises au cours des dernières années, et réduction simultanée du prix de prise en charge du beurre; la dernière majoration date du 17 décembre 1973;
- Majoration de l'indemnité pour interdiction d'ensiler et du supplément de prix versé sur le lait transformé en fromage; primes de regroupement; contributions versées aux fromageries de la zone d'ensilage; majoration des contributions aux frais de reconversion d'entreprises lors de transferts en zone de non ensilage; contributions aux frais d'amélioration des structures.

Ces mesures ont efficacement soutenu les efforts entrepris sur le plan administratif aux fins de maintenir et d'encourager la production de fromage au détriment de celle du beurre, ce qui exerce des effets favorables sur le compte laitier.

116 Mesures spéciales d'encouragement des ventes

116.1 Amélioration de la qualité

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, diverses mesures importantes ont été prises afin d'améliorer la qualité du lait et des produits laitiers. Ainsi, le règlement de livraison du lait a été révisé et une nouvelle ordonnance sur le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière a été mise en vigueur. En outre, le nouveau régime de paiement du lait selon ses qualités a été définitivement appliqué, après une longue période d'essais. Nous considérons toutefois que les efforts entrepris en vue d'améliorer la qualité devront être poursuivis.

116.11 Règlement de livraison du lait

Le règlement de livraison du lait entièrement révisé est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, après qu'il eut été amendé au cours de longues discussions. Ce règlement compte 88 articles dont les dispositions intéressent directement les fournisseurs de lait et les utilisateurs qui reçoivent du lait directement des producteurs. Contrairement à l'ancien, le nouveau règlement ne contient que des prescriptions et des interdictions précises, et non plus de simples recommandations ou directives. Il a également été adapté aux conditions et connaissances actuelles. Les dispositions ont notamment trait à la fumure et à l'exploitation des surfaces herbagères, aux fourrages et à l'affouragement, à l'hygiène des étables et du bétail, à la traite et au traitement du lait, à l'entretien et au nettoyage des ustensiles à lait et des machines à traire, ainsi qu'à la qualité du lait et aux défauts de ce produit. Il convient encore de mentionner que tous les producteurs possèdent et devraient connaître ce règlement qu'on peut considérer comme un manuel succinct, mais complet, contenant toutes les règles à observer pour obtenir un lait de qualité irréprochable.

116.12 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière; service sanitaire laitier

L'article 13 de l'arrêté sur l'économie laitière 1971 a obligé les cantons à entretenir, et à adapter aux besoins, avec la collaboration des organisations laitières régionales, un service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. La nouvelle ordonnance sur le Service d'inspection et de consul-

tation en matière d'économie laitière, qui se fonde sur cet article, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1973, comme le règlement de livraison du lait. Elle contient des dispositions relatives à l'organisation et aux tâches de la centrale fédérale et des centrales cantonales ou régionales du Service d'inspection et de consultation. Ce service doit notamment veiller à l'application des dispositions du règlement de livraison du lait, assurer l'exécution du paiement individuel du lait commercial selon ses qualités et exercer les activités incombant au service sanitaire laitier. Il doit en outre conseiller toutes les personnes qui produisent, collectent ou mettent en valeur du lait.

Les dispositions ayant trait à la mise sur pied de services sanitaires laitiers, en tant qu'organes du Service d'inspection et de consultation, sont une importante innovation qu'il convient de relever. Le service sanitaire laitier sert à la fois les intérêts des producteurs et des consommateurs. Les consommateurs bénéficient d'un lait d'une qualité hygiénique parfaite; le producteur évite des revers économiques dus à la moindre productivité des mamelles malades. Les résultats du contrôle de la qualité du lait montrent combien il est nécessaire de prendre des mesures dans ce domaine. En conséquence, les déductions opérées en cas de teneur en cellules trop élevée ont été majorées à partir du 1^{er} janvier 1977.

Le service sanitaire laitier en est encore à la phase de mise en place. Un travail de pionnier a été fait, à cet égard, en Suisse orientale surtout. Nous considérons toutefois qu'il est indispensable que les autres régions du pays comblent rapidement les lacunes existantes.

Les dispositions réglant les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux prescriptions du règlement de livraison du lait ou lorsque les commissions de surveillance, les commissions de sanction, les entreprises ou les organisations laitières n'observent pas les devoirs qui leur incombent, ont été rédigées à nouveau, et de manière plus conséquente, dans l'ordonnance. L'appendice de l'ordonnance contient une liste des mesures à prendre lors d'infraction aux dispositions du règlement de livraison du lait. En cas d'infractions de peu de gravité, un avertissement peut être donné ou une amende infligée; dans les cas graves, la prise en charge du lait peut être suspendue.

116.13 Paiement du lait selon ses qualités

Après des essais de grande envergure exécutés dans le rayon de deux fédérations laitières, un nouveau système de paiement du lait selon ses qualités a été élaboré par une commission de l'Union centrale, puis mis en vigueur le 1^{er} mai 1973. L'un des critères de qualité, à savoir la teneur totale en germes, a toutefois été appliqué dans un premier temps sous forme d'essais en blanc, c'est-à-dire sans conséquences financières.

Selon le nouveau système, le lait mis dans le commerce est contrôlé dans 26 laboratoires, répartis dans tout le pays, selon des critères et des méthodes

uniformes. C'est là un grand progrès par rapport à l'ancien système. Ces contrôles centralisés par régions ont l'avantage de livrer des résultats beaucoup plus objectifs que ceux qui étaient obtenus selon l'ancien système, et garantissent qu'un traitement uniforme soit appliqué aux producteurs de toute la Suisse. Les échantillons prélevés chaque mois sont examinés selon les critères d'appréciation suivants:

- propriétés bactériologiques (nombre total de germes);
- propriétés hygiéniques (teneur en cellules);
- odeur, saveur, aspect (épreuve organoleptique);
- présence de substances inhibitrices.

Depuis le 1^{er} novembre 1974, les déductions suivantes sont opérées sur le prix du lait livré au cours du mois d'appréciation, si les normes de qualité ne sont pas atteintes:

- 0,5 ou 1 ct/kg pour le nombre de germes
- 1 ct/kg pour la teneur en cellules
- 1 ct/kg pour l'épreuve organoleptique

Si la présence de substances inhibitrices est constatée, aucune déduction n'est faite sur le prix du lait. Le contrevenant est dénoncé à la commission des sanctions et une amende de 600 francs au moins lui est infligée.

Relevons toutefois que la grande majorité des producteurs de lait satisfont aux exigences posées en matière de qualité, exigences élevées sur le plan international. Le producteur qui fait preuve de soin n'a de toute façon pas à craindre des déductions de prix. Les déductions effectuées sur le lait dont la qualité laisse à désirer devront être majorées prochainement.

Les milieux agricoles ont souvent demandé le paiement d'une prime sur le lait de qualité irréprochable. En outre, un postulat du Conseil des Etats du 10 décembre 1974 nous invitait à examiner cette question. Nous précisons à ce sujet que le prix de base est fixé pour un lait de qualité irréprochable. En conséquence, il faut déjà rejeter l'institution d'une prime de qualité pour des raisons de principe, et pour des considérations touchant l'état des finances fédérales.

116.14 Qualité du fromage

116.141 Indemnité de non-ensilage

Pour des raisons d'ordre microbiologique, le lait cru de vaches nourries de fourrages ensilés ne convient pas à la fabrication de fromage à pâte dure ou à pâte mi-dure. Comme on l'a dit, il faudra renoncer à l'avenir à l'addition de nitrates. C'est pourquoi nous devons tout mettre en œuvre pour maintenir, et même étendre, la zone d'interdiction de l'ensilage. Pour cette raison, l'indemnité

de non-ensilage de base a été portée de 2 à 3 centimes par kilo de lait livré, à partir du 1^{er} novembre 1974, et à 4 centimes dès le 1^{er} novembre 1976. A cette indemnité s'ajoute une indemnité spéciale qui s'élève actuellement à 4 centimes par kilo de lait effectivement transformé en fromage. Ces suppléments de prix sont versés sur la production des mois de novembre à mars.

Le transfert forcé de sociétés de laiterie de la zone d'ensilage dans la zone d'interdiction de l'ensilage, nous l'avons vu, ne pourra pas être évité dans certains cas, dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie laitière et d'une mise en valeur économique du lait.

116.142 Mesures prises dans le secteur des prix

Les primes de qualité et les déductions effectuées en cas de production de marchandise de second choix n'ont pas subi de changement depuis le 1^{er} novembre 1968. En revanche, les déductions opérées en cas de teneur en matière grasse trop faible ou de teneur en eau trop élevée ont été majorées à diverses reprises, la dernière fois pour la campagne 1975/76. Le renforcement des dispositions vise à inciter les intéressés à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour fabriquer des produits d'une qualité irréprochable.

116.15 Qualité du beurre

Comme le lait, la crème beurrière et le beurre sont payés selon leur qualité. Le 1^{er} novembre 1974, il convient de le mentionner, un nouveau règlement de l'Union centrale, plus sévère, qui s'applique à la livraison de la crème de lait centrifugé, est entré en vigueur.

La loi enjoint à la BUTYRA d'encourager les efforts visant à améliorer la qualité du beurre. Depuis quelques années, cet organisme doit aussi contrôler régulièrement, sur mandat de la Division de l'agriculture, la qualité du beurre modelé offert sur le marché.

Afin de pouvoir remplir ces tâches en tenant compte des exigences croissantes en matière de qualité et de l'évolution des techniques de fabrication, la BUTYRA a réorganisé le contrôle de la qualité en 1975. A cette occasion, elle a agrandi son propre laboratoire et engagé le personnel nécessaire, pour analyser elle-même un plus grand nombre d'échantillons.

116.16 Recherche et vulgarisation

Par notre message du 4 février 1976, nous vous avons proposé de développer la Station de recherches laitières de Liebefeld-Berne. Lors de la session d'automne 1976, vous vous êtes opposés à ce que ce projet soit réalisé maintenant. Les études doivent cependant être poursuivies jusqu'à l'établissement d'un projet

prêt à être réalisé. A notre avis, le développement de cette station demeure indispensable si l'on veut intensifier les activités de recherche et de vulgarisation, dont le poids porte à très juste titre surtout sur la fabrication du fromage.

En outre, la nouvelle fromagerie d'expérimentation de Moudon (pour le gruyère et les fromages à pâte mi-dure et à pâte molle) est entrée en activité en été 1976.

116.2 *Marketing*

Il n'est possible d'encourager judicieusement les ventes de lait et de produits laitiers que si l'on suit les règles d'un marketing moderne (étude du marché, développement de nouveaux produits et de nouveaux emballages, publicité, promotion des ventes, politique des prix et relations publiques).

L'étude du marché permet de surveiller constamment et de traduire en chiffres la situation du marché du lait, du beurre, de la crème, du fromage, du yogourt, des desserts, des boissons au lait et des produits surgelés. Des dégustations aident à déterminer quels sont les goûts des consommateurs. Des tests analogues, relatifs au conditionnement des produits, fournissent des indications précieuses aussi bien pour la fabrication des emballages qu'en matière de publicité. L'analyse des achats met en évidence l'influence qu'exercent sur la consommation des denrées alimentaires et des boissons, des facteurs très divers, tels que le revenu disponible, l'élasticité des prix, les modifications du mode de vie et des habitudes alimentaires, ou des facteurs de nature psycho-sociologique.

Durant les 15 à 20 dernières années, l'évolution de la consommation du lait et des produits laitiers a montré que ce sont les produits dont la demande réagit à l'élasticité du revenu qui bénéficient de la faveur de la clientèle. En raison de la hausse du pouvoir d'achat de la population, on a assisté à un déplacement de la consommation, des produits laitiers simples, traditionnels et relativement bon marché (lait, fromage à pâte dure) vers les spécialités plus coûteuses, comme le yogourt, la crème à café, les crèmes glacées, les desserts et les fromages spéciaux. En outre, le consommateur réclamait toujours plus de prestations de services sous forme de mets prêts à être consommés. Ces circonstances ont entraîné le développement de produits répondant à ces tendances, si bien qu'un large éventail de spécialités laitières et de mets précuisinés à base de produits laitiers a vu le jour et s'est implanté sur le marché.

Mais il ne suffit pas d'encourager la vente des produits de marque des organisations laitières et des entreprises privées par le canal de la publicité dans les journaux et les hebdomadaires ou à la télévision, de l'affichage, de ventes réclame, de concours, etc. Il faut aussi encourager de façon générale la vente du lait, du beurre et du fromage comme tels. Les méthodes de publicité ont été mises au goût du jour dans ce domaine aussi, et l'on s'est engagé sur la voie nouvelle des ventes réclame et des relations publiques.

La contribution aux frais de publicité, versée par les fournisseurs de lait a été portée à 0,35 centime par kilo à partir du 1^{er} janvier 1974. Les producteurs participent donc à eux seuls à raison d'environ 10 millions de francs par an aux frais de la promotion des ventes. Il faut y ajouter les dépenses faites par les entreprises privées ou celles des fédérations ainsi que les importants moyens financiers que la Confédération affecte à la publicité en faveur du fromage et à l'encouragement des ventes de beurre et de crème. Les ventes à prix réduit, de courte durée, de beurre, de crème et de fromage parfois, ont permis de maintenir les ventes au niveau qu'elles ont atteint ou même de les accroître légèrement.

116.3 Livraison de produits laitiers aux œuvres d'entraide

De 1968 à 1972, la livraison de produits laitiers aux populations du tiers-monde souffrant de la faim émergeait à deux budgets. D'une part, une somme de 2,66 millions de francs par an y était consacrée (à savoir un montant de 8 millions de francs pour les trois années 1970 à 1972); ce montant était prélevé sur le crédit de programme dont disposait le Département politique pour la poursuite de l'assistance internationale. D'autre part, un crédit spécial de 15 millions de francs par année, mis à la charge du compte laitier, était ouvert dans le cadre des mesures prises dans le secteur laitier en vue de permettre la livraison de quantités supplémentaires de produits laitiers aux œuvres d'entraide. Pour simplifier les choses, ces deux crédits ont été fondus en un seul dès 1973. Ce crédit unique est géré par la section de l'entraide internationale du Département politique. Par arrêté fédéral du 4 décembre 1972, 50 millions de francs ont été mis à disposition pour la livraison de produits laitiers indigènes, durant la période 1973-75, dans le cadre de l'aide alimentaire. En raison des mesures d'économie prises par la Confédération, le montant disponible ne s'est élevé en fait qu'à 48 millions de francs, qui ont été entièrement utilisés. Pour la nouvelle période triennale 1976/1978, vous avez approuvé, par arrêté fédéral du 8 mars 1976, l'ouverture d'un nouveau crédit de 63 millions de francs pour l'aide alimentaire fournie sous la forme de produits laitiers.

117 Amélioration des structures de l'utilisation du lait

117.1 Situation initiale

Comme nous l'avons déjà mentionné plusieurs fois dans le présent message, l'économie fromagère est le pilier de notre économie laitière. Comme autrefois, une importante production de fromage de haute qualité permet de réaliser des recettes intéressantes sur les marchés suisses et étrangers, et, partant, de mettre en œuvre de manière économique environ 45 pour cent des livraisons de lait, ce qui sert l'intérêt général. L'importance que revêt la fabrication de fromage pour notre économie laitière et notre agriculture augmentera encore à l'avenir.

Notre économie fromagère ne peut toutefois maintenir et fortifier sa position que si ses bases de production sont constamment adaptées à l'évolution de l'économie et de la technique. Dans ce domaine, les résultats obtenus depuis la mise en œuvre des mesures d'amélioration des structures, à la fin de 1972, sont réjouissants.

Ces mesures sont nées de la crainte de voir notre économie fromagère ne plus pouvoir remplir à l'avenir sa fonction si importante au sein de l'économie laitière, en raison de ses structures. Alors que, dans le secteur des fromages à pâte mi-dure et à pâte molle, la faible production indigène empêchait de s'opposer efficacement aux importations, de graves défauts d'ordre structurel affectaient le secteur du fromage à pâte dure; on y comptait un grand nombre d'entreprises trop petites et équipées de façon si peu rationnelle que, parfois, aucun fromager ne s'y intéressait plus. A plus ou moins long terme, il fallait donc s'attendre à voir ces entreprises cesser toute activité, c'est-à-dire cesser de transformer du lait en fromage. Outre les problèmes de main-d'œuvre, ceux que posaient la technique moderne et les coûts des constructions ou de l'équipement poussaient à une amélioration des structures.

117.2 Objectifs

Au cours de ces années passées, les moyens mis à disposition par l'arrêté sur l'économie laitière 1971 ont permis d'accélérer le processus d'amélioration des structures, qui ne saurait être mené à terme en quelques années. L'encouragement de la création d'établissements efficaces pour la fabrication de fromage à pâte mi-dure et à pâte molle fait aussi bien partie des tâches à remplir que les efforts tendant à mettre sur pied dans le secteur des fromages à pâte dure, ainsi que dans ceux de la fabrication du fromage d'Appenzell et du tilsit, des unités artisanales assez grandes, qui garantissent à long terme une fabrication économique de produits d'une qualité irréprochable. Si les fromages à pâte molle, notamment, se prêtent sans conteste à une fabrication industrielle, on manque pour l'instant, dans le secteur des fromages à pâte dure, d'expériences concluantes quant aux conséquences économiques et aux effets sur la qualité de la transformation centralisée de grandes quantités de lait cru devant être transportées à une certaine distance. Ce secteur se caractérise en effet depuis toujours par une structure traditionnelle et décentralisée de la fabrication. Vouloir renoncer à cette structure équivaldrait à esquiver les vrais problèmes. C'est pourquoi la fromagerie villageoise ne sera pas sacrifiée au nom de l'amélioration des structures, mais englobée dans une planification régionale, dans la mesure où elle satisfait aux exigences à venir.

Maintenir et même accentuer le caractère de spécialité de nos fromages à pâte dure, tout en mettant à profit les techniques modernes et rationnelles de fabrication, sont des exigences essentielles. En outre, il importe de prendre en considération les facteurs locaux tels que l'état des bâtiments et des installations

de la fromagerie, la densité de la production laitière, la configuration du terrain, les voies de communication, l'attribution aux zones d'ensilage ou d'interdiction, ainsi que les conditions régnant dans les fromageries voisines. De plus, la question d'une utilisation économique, et acceptable du point de vue de l'écologie, du petit-lait et du purin de porcs revêt toujours plus d'importance. Ce n'est qu'en tenant compte harmonieusement de tous ces facteurs qu'il est finalement possible de procéder à des réformes de structures propres à améliorer à long terme l'efficacité économique du système de transformation. Etant donné la grande diversité des conditions régionales, il n'est pas possible de définir une grandeur optimum de la fromagerie.

117.3 *Mesures prises*

Les contributions aux frais d'amélioration des structures disponibles en vertu de notre arrêté du 10 juillet 1972 jouent un rôle primordial dans la réalisation du plan de réforme des structures, tel qu'il a été esquissé. Les projets d'amélioration des structures ne peuvent être mis en œuvre si les producteurs intéressés n'ont pas la perspective de se voir accorder un certain soutien financier. Mais, en règle générale, le laps de temps s'écoulant entre l'établissement du projet et sa réalisation est grand, même si un soutien est prévu. Aussi est-il nécessaire de prendre des mesures complémentaires, pour informer et conseiller les intéressés.

Les contributions aux frais d'amélioration des structures ayant un caractère subsidiaire, elles ne peuvent dès lors être accordées qu'après les autres contributions et crédits. Les crédits d'investissements, en particulier, jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de réaliser des projets novateurs. Pour le reste, les principes généraux qu'énonce l'arrêté précité déterminent le cadre dans lequel le montant des contributions accordées est fixé, compte tenu des particularités du cas considéré. La procédure d'octroi des contributions tient également compte de ces circonstances, en ce sens que chaque demande fait l'objet d'un avis établi à l'intention de la Division de l'agriculture non seulement par la fédération laitière intéressée et par l'Union centrale, mais aussi par la commission des crédits en économie laitière, qui est un organe neutre.

117.4 *Résultats*

Si l'on veut apprécier les résultats de nos efforts visant à améliorer les structures de notre économie fromagère, il faut tenir compte de la période relativement courte durant laquelle notre activité s'est exercée jusqu'ici en ce domaine. En un peu plus de quatre ans, quelques objectifs très importants ont été atteints; d'autres projets sont en cours de réalisation. Il est méritoire d'avoir réussi non seulement à maintenir, mais encore à accroître la part du lait transformé en fromage malgré un accroissement constant des livraisons de lait. Cette évolution réjouissante est pour une bonne part due à l'amélioration des structures. D'une part, les moyens financiers à disposition ont permis de stimuler la tendance à

créer de plus grandes entreprises artisanales, efficaces et viables à long terme, dans le secteur des fromages à pâte dure, de l'Appenzell et du tilsit. D'autre part, ils ont favorisé les techniques fromagères modernes et rationnelles. Ces résultats méritent d'être relevés, vu le traditionalisme et l'immobilisme qui, depuis des décennies, caractérisaient la structure de notre industrie fromagère. Jusqu'à ce jour, les contributions aux frais d'amélioration des structures ont permis de mener à bien plus de 50 regroupements d'entreprises, généralement après avoir eu raison de fortes résistances et de beaucoup de scepticisme.

Jusqu'en novembre 1976, des contributions aux frais d'amélioration des structures ont été accordées dans 615 cas. L'accent des mesures d'encouragement a été indubitablement mis sur les projets concernant les fromageries (292), bien que leur nombre ait été plus faible que celui des projets concernant les centres collecteurs de lait de consommation (323). Les premiers ont en effet absorbé quelque 90 pour cent du montant total des contributions. L'affectation de moyens financiers à la création d'un système de collecte économique, favorable à la qualité du lait de consommation, a cependant un aspect très positif aussi. Si, dans ce domaine, des solutions progressistes ont pu voir le jour, c'est grâce aux contributions allouées en relation avec d'autres mesures.

Les améliorations de structures réalisées ne doivent pas nous faire perdre de vue que les conditions de production demeurent insuffisantes dans certaines régions. Le processus d'adaptation nécessaire n'est pas seulement entravé par des facteurs topographiques, mais il se heurte bien souvent au manque de compréhension des intéressés. Ordinairement, on ne dispose pas, dans les régions où se posent des problèmes difficiles à résoudre, d'un centre de fabrication pouvant reprendre le lait, qui offrirait une solution de rechange judicieuse et conforme à l'ordre de priorité, aux deux variantes que sont le maintien en activité, à grands frais, de fromageries non rentables, ou le transport du lait dans une entreprise de centrifugation. De grands efforts doivent encore être entrepris dans ce domaine si l'on veut véritablement améliorer les structures. Le cadastre des centres collecteurs et des entreprises de fabrication que l'Union centrale a levé ces dernières années sera, surtout en pareil cas, d'une très grande utilité lorsqu'il s'agira de prendre des décisions.

Si l'on veut dresser un bilan général, il ne faut pas perdre de vue que des dépenses annuelles de 7 à 8 millions de francs en faveur de l'amélioration des structures allégeront, à long terme, le compte laitier d'un montant plusieurs fois supérieur à ces sommes. Les contributions à l'amélioration des structures sont de l'argent bien placé. Il est indispensable d'y recourir si l'on entend mener une politique prévoyante dans le domaine de l'économie laitière.

117.5 *Perspectives*

L'institution de contributions aux frais d'amélioration des structures constituait une innovation. Les constatations faites jusqu'ici et les résultats obtenus

permettent de définir, avec la collaboration de tous les intéressés, une politique de réforme des structures devant autant que possible permettre de résoudre les problèmes qui se posent. Cette politique se reflète dans le nouvel article relatif à l'amélioration des structures (cf. ch. 142.2, ad art. 15 P); selon cette disposition, seule l'économie fromagère pourra désormais bénéficier de contributions. Simultanément, les dispositions en la matière seront complétées en vue d'éviter que des intérêts égoïstes, à courte vue, ne risquent de retarder ou d'empêcher la réalisation de projets. Nous sommes persuadés que les mesures esquissées en matière d'amélioration des structures permettront, à l'avenir aussi, de créer les bases d'une économie fromagère saine et capable de s'adapter aux circonstances.

118 Mesures connexes

Au cours de ces dernières années, nombre de mesures visant à orienter la production ont été prises ou envisagées aux fins d'éviter un accroissement excessif des livraisons de lait. Ci-après, nous dressons le catalogue des plus importantes, dont certaines ont déjà été mentionnées dans d'autres chapitres.

118.1 *Participation supplémentaire des producteurs aux frais*

En cas de dépassement de la quantité de base que nous fixons, les producteurs doivent acquitter une participation supplémentaire aux frais de placement, qui s'élève progressivement de 10 à 40 centimes par kilo de lait livré en trop; cette participation est mise à la charge de l'ensemble des producteurs qui mettent du lait dans le commerce (art. 2, 2^e al., de l'arrêté sur l'économie laitière 1971). Au cours des quatre premières périodes de compte, 1971/72 à 1974/75, cette contribution supplémentaire s'est élevée en moyenne à 0,5 centime par kilo de lait soumis à la taxe conditionnelle. Lors de la période de compte écoulée, 1975/76, cette participation a, pour la première fois, atteint un niveau sensiblement plus élevé, à savoir 2,4 centimes par kilo de lait soumis à la taxe.

118.2 *Elimination de vaches laitières; reconversion d'exploitations*

Des campagnes d'élimination de vaches sont organisées depuis 1968 aux fins d'alléger le marché du lait. Initialement, ces campagnes étaient financées à l'aide du rendement du dernier centime de retenue. En 1972 et 1973, les frais ont été entièrement couverts à l'aide du produit des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées. Les frais de la campagne d'élimination organisée en 1974 ont été supportés par moitié par la Confédération et les producteurs, après mise à contribution d'un faible reliquat du produit des suppléments de prix sur les denrées fourragères. Ces campagnes ont permis d'éliminer environ 127 000 animaux en tout. A long terme, elles n'ont pas été efficaces dans la mesure où les vaches éliminées, le plus souvent des bêtes peu productives, ont été immédiatement remplacées par des meilleures laitières. C'est pourquoi aucune campagne n'a été organisée depuis 1975.

L'encouragement de la reconversion d'exploitations laitières en entreprises d'engraissement ou d'un autre type, qui avait débuté en 1969, a cessé en été 1970, après que la production de lait se fut normalisée (financement à l'aide du dernier centime de retenue). Au total, 270 exploitations ont profité de cette mesure. Un nouvel arrêté du Conseil fédéral visant à encourager la reconversion d'exploitations laitières en entreprises vouées à la culture des champs ou à d'autres modes de faire valoir, comme l'exploitation de vaches mères ou de vaches nourrices, a été élaboré en 1975. Sa mise en vigueur s'est toutefois heurtée à la résistance des cantons qui se sont déclarés incapables de faire face au surcroît de travail administratif que ces nouvelles dispositions auraient causé.

118.3 Contribution aux détenteurs de vaches ne mettant pas de lait dans le commerce

Aux fins d'encourager l'utilisation de lait entier à la ferme (art. 6 de l'arrêté sur l'économie laitière 1971) des contributions sont versées depuis 1970/71 aux détenteurs de vaches qui ne commercialisent pas de lait. Ces contributions, qui ont été majorées plusieurs fois, ont passé progressivement de 200 à 500 francs par vache et par année; depuis le 1^{er} novembre 1974, aucune contribution n'est plus versée pour la première vache. En outre, une contribution supplémentaire de 300 francs par année est actuellement versée par animal destiné à l'engraissement et par vache. En 1974/75, 13 645 exploitations, détenant 47 580 vaches prises en considération et 61 225 vaches en tout, ont bénéficié des contributions. Le coût de cette mesure, à savoir quelque 23 millions de francs en 1974/75, est mis à la charge du compte laitier.

118.4 Succédanés du lait

Les suppléments de prix perçus sur les succédanés du lait importés ont été majorés le 1^{er} juillet 1974. Depuis des années déjà, les importations de telles denrées fourragères ont pratiquement cessé. Quant aux importations de poudre de lait écrémé, constituant important des succédanés du lait, elles ont également pu être réduites jusqu'à un très faible volume, grâce aux adaptations successives des suppléments de prix qui les grèvent. La production indigène de succédanés du lait est réglée par la perception d'une taxe et par des normes de composition. Une taxe est perçue depuis le 1^{er} novembre 1969, si l'on excepte une interruption de courte durée. Elle s'élève actuellement à 5 francs par quintal. Les revalorisations successives du lait écrémé ont fortement contribué à renchérir les succédanés du lait.

Des normes de composition s'appliquant aux succédanés du lait existent depuis 1968. Ces normes visent à assurer la mise en œuvre de la plus grande quantité possible de matières premières fournies par l'économie laitière indigène. La teneur minimale en graisse laitière a été relevée à deux reprises depuis lors. Pour

des raisons pratiques, ce n'est plus la teneur minimale en graisse qui est fixée, mais celle en poudre de lait entier contenant 25 pour cent de graisse laitière dans l'extrait sec. A l'heure actuelle, un succédané du lait doit contenir au moins 18 pour cent de poudre de lait entier indigène et 62 pour cent de poudre de lait écrémé. Selon la composition du produit, cela correspond à une teneur en graisse laitière de 4,8 à 4,9 pour cent. Le relèvement de la teneur en graisse a renchéri les succédanés du lait et a donc à peu près rétabli l'équilibre entre le coût de l'engraissement au lait entier et celui de l'engraissement aux succédanés. La contribution aux frais des détenteurs de vaches ne mettant pas de lait dans le commerce, dont il a déjà été question, accroît en outre l'intérêt pour l'utilisation de lait entier. Les produits destinés à compléter le lait entier ou les succédanés du lait sont également soumis, depuis peu, à des normes de composition.

118.5 Fourrages concentrés importés

En raison du fort accroissement des importations de fourrages concentrés et des difficultés croissantes auxquelles se heurte l'écoulement des produits transformés de l'économie animale, il a fallu mettre un frein à l'octroi de permis d'importation de denrées fourragères contingentes. Ces importations ont régressé de 13 à 14 pour cent entre 1973 et 1975.

La réglementation actuelle (limitation quantitative globale, renchérissement des fourrages importés par la perception de suppléments de prix, versement de primes de culture) n'a pas exercé une influence déterminante sur la production animale et celle de lait en particulier. En conséquence, nous proposons, dans la troisième partie du présent message, de renforcer la réglementation s'appliquant aux denrées fourragères. Cette mesure ne permet toutefois pas directement d'éviter le danger d'un nouvel accroissement des livraisons de lait.

118.6 Encouragement de la culture des champs

Les diverses mesures adoptées dans le secteur de la culture des champs ont également servi à orienter la production laitière; en prenant ces mesures, on vise à réduire la superficie des surfaces réservées à la production de fourrages grossiers. Il convient notamment de mentionner la majoration du prix des plantes sarclées, l'extension des surfaces cultivées et le relèvement des quantités prises en charge (colza, betteraves sucrières). Les suppléments versés pour les céréales fourragères cultivées en régions de montagne ou sur des terrains en forte déclivité ont été majorés en 1974, alors que les contributions versées pour la culture de pommes de terre dans les mêmes régions ont été relevées en 1975. En outre, des contributions à l'hectare sont versées depuis 1976 pour la culture de céréales panifiables dans les régions où les conditions de production sont difficiles. Pour plus de détails, nous renvoyons à la troisième partie du message.

118.7 Pratique plus restrictive en matière d'octroi de subventions dans le secteur des étables pour vaches laitières

La pratique plus restrictive suivie depuis 1975 a été fixée dans des instructions spéciales de la Division de l'agriculture. Selon ces instructions, les étables pour vaches laitières ne bénéficient plus d'aucune subvention fédérale, ou ne reçoivent que des contributions réduites s'il s'agit de domaines desquels on peut exiger une culture des champs importante ou une exploitation sans bétail.

119 Dépenses causées jusqu'ici par la mise en valeur des produits laitiers et par l'application d'autres mesures dans le secteur laitier; couverture de ces dépenses

Le tableau n° 12 donne la répartition des dépenses annuelles causées par la mise en valeur des produits laitiers et par l'application d'autres mesures au cours des dernières périodes de compte.

Le tableau n° 13 renseigne sur la couverture de ces dépenses et la garantie de la participation des producteurs.

Le tableau n° 14, enfin, donne le détail des recettes provenant de la perception des taxes et suppléments de prix.

Dépenses causées par la mise en valeur des produits laitiers et par d'autres mesures (en millions de francs)

Tableau n° 12

	1967/68 Cpte d'Etat 1968	1970/71 Cpte d'Etat 1971	1971/72 Cpte d'Etat 1972	1972/73 Cpte d'Etat 1973	1973/74 Cpte d'Etat 1974	1974/75 Cpte d'Etat 1975	1975/76 Evaluation
I. Dépenses							
1. Mise en valeur du beurre	222,753	114,516	147,753	157,720	204,510	228,285	235,00
2. Mise en valeur du fromage	150,810	89,606	126,751	240,559	242,157	268,224	293,80
3. Réduction spéciale du prix de fromages indigènes à pâte molle, à pâte mi-dure et spéciaux	—	—	—	—	—	9,145	12,00
4. Mise en valeur des conserves de lait/Autres mesures ¹⁾	18,411	25,785	36,503	36,427	39,794	57,469	47,70
5. Avances en cas de contamination/Lutte contre les résidus de pesticides	—	0,542	0,384	0,263	0,409	0,400	0,60
6. Frais d'acquisition de lait de secours	2,025	5,780	3,955	2,879	3,067	3,105	3,50
7. Elimination de vaches laitières ²⁾	—	—	—	—	6,466	—	—
Total	393,999	236,229	315,346	437,848	496,403	566,628	592,60
¹⁾ - Subside à l'exportation de conserves de lait/de yogourt	4,09	4,545	4,982	3,801	3,883	2,838	2,90
- Livraison de produits laitiers aux œuvres d'entraide	14,05	11,918	13,332	—	—	—	—
- Abaissement des prix du lait desséché indigène	—	9,071	10,869	11,514	10,558	8,522	8,00
- Publicité en faveur de la crème/Abaissement du prix de la crème	0,27	0,251	0,300	2,378	0,300	1,222	3,80
- Contributions aux frais d'amélioration des structures	—	—	4,000	8,000	9,000	7,500	9,50
- Contributions aux détenteurs de vaches ne livrant pas de lait	—	—	3,020	10,734	16,053	23,387	23,50
- Subside à l'exportation de poudre de lait écrémé	—	—	—	—	—	14,000	—
²⁾ Dépenses en 1972 (7,3 millions de fr.) et 1973 (6,2 millions de fr.) selon l'article 25 AEL 1971, couvertes à l'aide du reliquat des suppléments de prix perçus en 1972 sur les denrées fourragères importées.							

Couverture des dépenses de mise en valeur des produits laitiers et du coût des autres mesures; participation des producteurs

Tableau n° 13

126

	1967/68 Cpte d'Etat 1968	1970/71 Cpte d'Etat 1971	1971/72 Cpte d'Etat 1972	1972/73 Cpte d'Etat 1973	1973/74 Cpte d'Etat 1974	1974/75 Cpte d'Etat 1975	1975/76 Evaluation
en millions de francs							
I. Couverture							
1. Ressources générales de la Confédération:							
a. Frais d'acquisition de lait de secours ..	2,025	5,780	3,956	2,880	3,067	3,105	3,50
b. Contribution initiale	20,000	20,000	130,000	150,000	150,000	150,000	150,00
c. Compensation de hausses du prix de base non reportées	39,374	80,000	—	—	—	—	—
d. Participation au solde des dépenses ..	162,447	20,899	72,781	126,717	192,426	245,829	228,90
Total	223,846	126,679	206,737	279,597	345,493	398,934	382,40
2. Recettes à affectation spéciale (détail au tableau 14)	55,038	101,933	75,499	111,491	95,588	108,133	108,80
3. Suppléments de prix sur des fromages importés	—	—	—	—	—	9,145	12,00
4. Participation des producteurs:							
a. Mise en valeur du lait et autres mesures	115,115 ¹⁾	7,617	23,293	33,446	44,722	38,887	40,40
b. Livraisons excédentaires	—	—	9,817	13,314	7,605	11,529	49,00
c. Campagnes d'élimination de vaches ..	—	—	—	—	2,995	—	—
Participation totale	115,115	7,617	33,110	46,760	55,322	50,416	89,40
Total (1-4)	393,999	236,229	315,346	437,848	496,403	566,628	592,60
II. Participation des producteurs							
	ct/kg	ct/kg	ct/kg	ct/kg	ct/kg	ct/kg	ct/kg
1. Retenue	3,0/5,0 ²⁾	3,0 ²⁾	1,5/2,5	2,5/3,5	2,83 ³⁾	3,34 ⁴⁾	3,99 ⁶⁾
2. Participation	5,764 ³⁾	0,40	1,57	2,19	2,47	2,59	4,43
3. Reliquat de retenue, effectif	—	1,60	0,49	0,94	0,36	0,74	—
4. Reliquat de retenue, remboursé	—	2,75 ⁵⁾	0,40	0,90	0,30	0,70	—
5. Participation non couverte	2,259 ¹⁾	—	—	—	—	—	0,44
¹⁾ Participation des producteurs non couverte: 45,1 millions de francs. Le solde négatif total de 57,9 millions de francs (y compris 12,8 millions de francs de participation non couverte en 1966/67) a été pris en charge par les producteurs à raison de 11,7 millions de francs en 1968/69. Le solde a été mis à la charge de la Confédération conformément à l'AEL 1971.							
²⁾ dont 1 ct/kg pour les campagnes d'élimination et la reconversion d'entreprises.							
³⁾ Retenue novembre/décembre 1973 3,5 ct; janvier/août 1974 2,4 ct; septembre/octobre 1974 4,0 ct.							
⁴⁾ Retenue novembre 74/février 75: 4 ct; dès mars 1975: 3 ct.							
⁵⁾ y compris 1,15 ct/kg lait d'excédent de produit du centime destiné à l'élimination de 1967/68 à 1970/71.							
⁶⁾ Retenue novembre 75/mars 76: 3 ct; avril/octobre 76: 4,5 ct.							

Recettes provenant de la perception de taxes et de suppléments de prix
Tableau n° 14

	1967/68 Cpte d'Etat 1968	1970/71 Cpte d'Etat 1971	1971/72 Cpte d'Etat 1972	1972/73 Cpte d'Etat 1973	1973/74 Cpte d'Etat 1974	1974/75 Cpte d'Etat 1975	1975/76 Evaluation
	en millions de francs						
Taxe sur le lait de consommation	—	—	—	3,397	0,716	3,015	5,80
Taxe de compensation sur le lait de consommation	0,009	0,009	0,006	0,006	0,007	0,004	0,01
Taxe sur la crème de consommation	6,568	7,700	8,344	8,900	8,902	9,206	9,40
Taxe sur le beurre importé	—	35,170	10,105	41,112	34,563	31,996	28,20
Supplément de prix sur les huiles et les graisses comestibles	44,052	48,136	47,781	50,788	44,899	59,092	60,00
Supplément de prix sur la poudre de lait écrémé	0,262	2,949	1,173	0,486	0,068	0,060	0,10
Supplément de prix sur la crème et la poudre de crème	0,817	0,530	0,416	0,456	0,392	0,593	0,40
Supplément de prix sur le lait condensé	3,285	3,133	3,097	2,580	2,956	2,008	2,60
Supplément de prix sur la poudre de petit-lait ..	0,044	0,227	0,468	0,113	0,068	0,141	0,09
Supplément de prix sur la poudre de babeurre .	—	—	0,088	0,013	0,001	0,001	0,00
Taxe sur les succédanés du lait	—	4,179	4,021	3,640	3,016	2,017	2,20
Total	55,037	101,933	75,499	111,491	95,588	108,133	108,80

Nous établissons ci-après une comparaison entre les comptes résumés des exercices 1971/72 (l'arrêté sur l'économie laitière 1971 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1971) et ceux de 1975/76.

119.1 Dépenses

Dépenses au cours des périodes de compte 1971/72 et 1975/76 *Tableau n° 15*

	1971/72	1975/76 ¹⁾	Augmentation ou diminution ¹⁾
	en millions de francs		
Mise en valeur du beurre	147,753	235,000	+ 87,247
Mise en valeur du fromage	126,751	305,800 ²⁾	+179,049
Mise en valeur des conserves de lait/ Autres mesures	36,503	47,700	+ 11,197
Contamination/Résidus de pes- ticides	0,384	0,600	+ 0,216
Frais d'acquisition de lait de secours	3,955	3,500	- 0,455
Elimination de vaches	—	—	—
Total	315,346	592,600	+277,254

¹⁾ Evaluation.
²⁾ Y compris la réduction spéciale du prix de fromages indigènes à pâte molle, à pâte mi-dure ou spéciaux.

Le fort accroissement des dépenses résulte notamment de la progression sensible de la production, surtout de celle de fromage. Durant la période considérée, les quantités de lait transformées en beurre, d'une part, et en fromage, d'autre part, ont augmenté respectivement de 0,5 et de 1,6 million de quintaux. En outre, les diverses majorations du prix de base du lait, qui a passé de 62 à 75 centimes durant les exercices comparés, n'ont pu être reportées qu'en partie seulement sur les prix de vente du beurre et du fromage, de même que sur celui des conserves de lait exportées. Chaque centime de majoration du prix de base du lait qui ne peut être reporté sur les prix de vente du beurre et du fromage charge actuellement le compte laitier d'un montant de 17 à 18 millions de francs. Le cours élevé du franc suisse a en outre entraîné de plus fortes dépenses de mise en valeur dans le secteur de l'exportation de fromage. Le recul de la consommation de beurre s'est traduit par un accroissement des pertes dues au déclasserment de beurre. De plus, diverses améliorations des marges de fabrication et du commerce, nécessaires en raison du renchérissement, ont accru les charges du compte laitier. Si les dépenses figurant sous la position «conserves de lait et

autres mesures» ont été réduites du montant des frais de livraison de produits laitiers aux œuvres d'entraide (pris en charge, depuis 1972/73, par le budget du Département politique), l'accroissement du total des dépenses résulte principalement des majorations successives des contributions aux détenteurs de vaches ne mettant pas de lait dans le commerce.

119.2 Couverture des dépenses

Couverture des dépenses des exercices 1971/72 et 1975/76

Tableau n° 16

	1971/72	1975/76 ¹⁾	Augmentation ou diminution ¹⁾
	en millions de francs		
1. Ressources générales de la Confédération			
- Frais d'acquisition de lait de secours	3,956	3,500	- 0,456
- Contribution initiale	130,000	150,000	+ 20,000
- Participation au solde des dépenses	72,781	228,900	+156,119
Total	206,737	382,400	+175,663
2. Recettes à affectation spéciale	75,499	108,800	+ 33,301
3. Suppléments de prix sur des fromages importés	—	12,000	+ 12,000
4. Participation des producteurs au titre			
- de la mise en valeur du lait et des autres mesures	23,293	40,400	+ 17,107
- des livraisons excédentaires de lait	9,817	49,000	+ 39,183
- des campagnes d'élimination	—	—	—
Total	33,110	89,400	+ 56,290
Total (1-4)	315,346	592,600	+277,254

¹⁾ Evaluation.

Comme cela ressort du tableau n° 16, le surcroît de dépenses de quelque 277 millions de francs a été couvert en bonne partie à l'aide de ressources générales de la Confédération (augmentation de 85%) et partiellement aussi grâce au rendement supérieur des taxes et suppléments de prix (plus 60%). La participation des producteurs a augmenté d'approximativement 56 millions de francs (plus 170%).

Il importe de relever qu'au cours de la période de compte 1975/76, les producteurs ont dû acquitter une participation pour livraisons excédentaires de près de 40 centimes par kilo sur les livraisons de lait dépassant celles de l'exercice précédent. Cette participation a permis de couvrir entièrement les dépenses résultant de la mise en valeur du surplus de lait livré en 1975/76 par rapport à 1974/75. Cependant, si les livraisons s'accroissaient encore ou si des difficultés d'écoulement inattendues se faisaient jour, les dépenses de mise en valeur atteindraient très rapidement un autre ordre de grandeur (liquidation d'excédents). Nous en déduisons qu'il est indispensable de réduire au plus tôt le volume du lait commercialisé.

119.3 Participation des producteurs et retenue

Le tableau n° 17 contient les principales données relatives au calcul de la garantie de la participation des producteurs au cours des périodes de compte 1971/72 et 1975/76.

Participation des producteurs et garantie de cette participation durant les périodes de compte 1971/72 et 1975/76

Tableau n° 17

	1971/72 ct/kg	1975/76 ¹⁾ ct/kg
Montant devant assurer la participation des producteurs	2,06 ²⁾	3,99 ³⁾
Participation des producteurs au titre		
- de la mise en valeur du lait et des autres mesures	1,11	2,00 ⁴⁾
- des livraisons excédentaires de lait	<u>0,46</u>	<u>2,43</u>
Reliquat de retenue	0,57	<u>4,43</u>
Participation non couverte (à acquitter en 1976/77)	0,49	0,44

1) Evaluation.
 2) Retenue novembre 1971 - avril 1972 = 1,5 ct/kg
 mai 1972 - octobre 1972 = 2,5 ct/kg
 3) Retenue novembre 1975 - mars 1976 = 3 ct/kg
 avril 1976 - octobre 1976 = 4,5 ct/kg
 4) La participation des producteurs aux dépenses non couvertes ne peut dépasser 2 centimes par kilo (art. 3, 4^e al., AEL 1971).

Il convient de relever que la quantité franche dont bénéficient les exploitations sises dans la région de montagne ou dans la zone préalpine des collines a été portée de 8000 à 20 000 kilos à partir du 1^{er} novembre 1974. Il en est résulté une

diminution du volume de lait soumis à la retenue, qui s'est abaissé de 22,36 millions de quintaux en 1973/74 à 19,44 millions en 1974/75. La participation des producteurs aux dépenses non couvertes ne devant pas excéder 2 centimes par kilo de lait soumis à la retenue, cette mesure a accru de quelque 6 millions de francs en 1974/75 la charge financière assumée par la Confédération, la limite de 2 centimes étant atteinte.

119.4 Conclusions

Comme les tableaux qui précèdent le montrent, les dépenses imputables à la mise en valeur des produits laitiers et aux autres mesures, ainsi que la participation de la Confédération, ont atteint un niveau record ces deux dernières années. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, cette évolution résulte en partie de l'excès de production. Mais la cause principale réside dans le fait qu'un revenu convenable doit être garanti à l'agriculture; outre l'application d'autres mesures, cette obligation implique en principe un prix de base du lait couvrant les frais de production et donc, en période de forte inflation, un accroissement disproportionné des dépenses du compte laitier. En raison des conditions du marché et de la concurrence, il est en outre difficile, voire impossible, de vendre le beurre, le fromage, et une partie des conserves de lait à des prix couvrant les frais. C'est pourquoi il ne reste d'autre solution que de couvrir à l'aide de subsides la différence entre le prix de revient et le produit des ventes. Dès lors, les sommes nécessaires ne sont pas fournies par les consommateurs en tant que tels, mais par les contribuables. Tout bien considéré, il serait donc faux de rendre la seule agriculture responsable des fortes dépenses qui résultent de cette situation spéciale, dont chacun tire un certain profit, direct ou indirect.

Depuis longtemps, divers milieux demandent l'institution d'un système de paiements directs aux agriculteurs. En d'autres termes, le revenu nécessaire ne serait plus garanti qu'en partie à l'aide de mesures de politique des prix. Nous relevons à ce sujet que la participation de la Confédération aux frais de mise en valeur des produits laitiers revêt, à l'instar des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines, une fonction de compensation comparable à celle de paiements directs. De toute façon, toute mesure est coûteuse, qu'il s'agisse de paiements directs ou du soutien du prix du lait.

En dépit des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que, dans la mesure où cela est judicieux, il faut épuiser toutes les possibilités d'alléger le compte laitier. A l'avenir, on ne pourra éviter d'exiger des consommateurs qu'ils paient un peu plus cher les produits laitiers, le beurre notamment. Nous tenons cependant à rappeler que les prix du beurre sont actuellement inférieurs à ceux de l'été 1967, malgré la forte augmentation du prix de base du lait intervenue depuis lors (cf. tableau n° 9). Aussi espérons-nous que les consommateurs,

prompts à critiquer les considérables dépenses figurant au compte laitier, feront preuve d'une certaine compréhension pour de telles adaptations des prix, qu'exige la situation critique des finances fédérales.

En outre, il ressort du projet d'arrêté sur l'économie laitière 1977, dont nous commentons ci-après les dispositions, que nous sommes finalement décidés à recourir au besoin à un contingentement par exploitation pour endiguer les pertes ou les dépenses de la Confédération, dans la mesure où celles-ci sont dues à des livraisons excessives de lait.

12 Nécessité de poursuivre l'application, dans le secteur laitier, de mesures complémentaires d'ordre économique et financier

Comme nous l'avons déjà relevé, l'économie laitière a une importance primordiale pour l'agriculture suisse. La production laitière, on l'a vu, contribue pour un tiers environ à la formation du rendement agricole brut épuré. En conséquence, le prix du lait exerce une influence déterminante sur la formation du revenu agricole.

En vertu des dispositions en la matière de la loi sur l'agriculture et de l'arrêté sur le statut du lait, le prix de base du lait doit en principe couvrir les frais de production. Or, comme nous l'avons vu sous chiffre 112.2, les moyens financiers prévus à cet effet par la loi sur l'agriculture (art. 26) ne permettent plus, depuis 1957, de couvrir les dépenses de mise en valeur dans le pays des produits laitiers indigènes. C'est pourquoi les conseils législatifs ont dû prendre, dès 1957, divers arrêtés de durée limitée afin de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires pour maintenir et stimuler le placement des produits laitiers dans le pays. En même temps, diverses dispositions d'ordre économique ont été insérées dans ces arrêtés.

De plus, nous avons précisé que tout doit être entrepris non seulement pour maintenir dans certaines limites les dépenses portées au compte laitier, ou celles de la Confédération, mais aussi pour les réduire autant que faire se peut. Théoriquement, on pourrait abaisser le prix de base du lait ou réduire la quantité de base (cette mesure aurait pour effet d'accroître la participation des producteurs), ou encore relever les prix du beurre, en majorant simultanément les suppléments de prix perçus sur les huiles et les graisses comestibles importées, ainsi que les prix de vente du fromage dans le pays. Une telle procédure, on peut l'imaginer sans peine, serait bien difficile à suivre et ne pourrait certainement pas être appliquée dans toute sa rigueur. De telles mesures seraient à coup sûr la source de nouvelles difficultés, soit dans le secteur laitier lui-même, soit pour d'autres branches de l'agriculture.

Dès lors, il est manifeste qu'à l'avenir aussi, les moyens financiers prévus dans la loi sur l'agriculture seront trop faibles, et de beaucoup, pour permettre de couvrir les dépenses de placement dans le pays si le prix de base du lait est fixé à un niveau correspondant plus ou moins à celui des frais de production. Faute d'importants moyens financiers supplémentaires, il faudrait abaisser considérablement le prix de base du lait. Or une telle mesure irait diamétralement à l'encontre des efforts entrepris aux fins de maintenir une paysannerie saine et une agriculture productive. Il sera donc indispensable, à l'échéance de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, de disposer à nouveau de moyens financiers supplémentaires pour assurer le placement dans le pays des produits laitiers indigènes. En outre, et comme jusqu'ici, il importera d'adopter diverses mesures d'ordre économique. Une tâche permanente des autorités sera d'assurer un revenu convenable à notre agriculture en mettant en œuvre de la manière la plus efficace toutes les mesures applicables à ce secteur de l'économie, compte tenu du maintien des dépenses dans des limites acceptables.

Mais les moyens financiers complémentaires ne pourront pas être mis à disposition sans condition. Comme nous l'indiquons sous chiffre 14, une quantité de base continuera d'être fixée pour les livraisons de lait et les producteurs devront acquitter une participation supplémentaire, qui sera accrue par rapport à la réglementation en vigueur, si cette quantité est dépassée (contingentement global). Le projet d'arrêté contient en outre une nouvelle base légale qui permettra d'instituer, s'il le faut, un contingentement laitier par exploitation. En même temps, la réglementation appliquée dans le secteur des denrées fourragères devra être renforcée (cf. 3^e partie du message).

13 Résultats de la procédure de consultation

131 Généralités

Le 2 juin 1976, le Département fédéral de l'économie publique a mis en consultation un rapport de la Division de l'agriculture concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière à partir du 1^{er} novembre 1977. Un projet d'arrêté fédéral correspondant y était joint.

Tous les cantons et 77 des 121 groupements invités à se prononcer, ainsi que 14 autres organisations et offices, ont fait part de leurs remarques sur l'avant-projet présenté. Cet avant-projet ne différait pas sensiblement du projet d'arrêté joint au présent message. Le 2^e alinéa de l'article 2 a été complété. Les alinéas 3 et 4 de l'article 5 sont nouveaux. De plus, l'article 14 a été scindé en un article 14

relatif à l'encouragement de la fabrication de fromage, et en un article 15 qui traite de l'amélioration des structures de la fabrication de fromage. Les articles 15 à 30 de l'avant-projet deviennent donc les articles 16 à 31. Quant aux articles 15, 25, 27 et 28 de l'avant-projet, ils ont été complétés.

Une variante de l'article 4 avait été soumise à la consultation en même temps que l'avant-projet. Selon cette variante, on envisageait de mettre à la charge des producteurs, pris individuellement, une participation supplémentaire aux frais, qui serait échelonnée selon la quantité de lait commercialisée et perçue sous la forme d'une contribution spéciale (participation différenciée). Une proposition de reporter à nouveau les éventuels reliquats de retenue avait aussi été mise en consultation en tant que variante de l'article 4, 4^e alinéa, de l'avant-projet d'arrêté fédéral.

132 Avis exprimés

132.1 Avis des cantons

La nécessité de remplacer, le 1^{er} novembre 1977, l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur par un nouveau texte législatif n'est pas contestée; certains cantons insistent même sur cette exigence. En même temps, on relève que la Confédération devra, à l'avenir aussi, mettre des moyens financiers à la disposition de l'économie laitière. Quelques cantons ruraux considèrent le projet comme une partie d'un tout qui doit notamment comprendre des mesures applicables dans le secteur des denrées fourragères.

La fixation annuelle d'une quantité de base des livraisons de lait n'est pas remise en question. En revanche, cinq cantons désirent que cette quantité de base tienne compte des conditions de revenu. Six cantons souhaitent que la situation en matière d'importation de produits laitiers constitue un critère supplémentaire pour la fixation de la quantité de base; trois demandent en outre l'insertion dans l'arrêté d'une disposition prévoyant une limitation appropriée des importations en cas de réduction de la quantité de base.

Dix-sept cantons rejettent la suppression de l'échelonnement de la participation supplémentaire aux frais de mise en valeur que les producteurs doivent assumer en cas de dépassement de la quantité de base; ils se prononcent en faveur d'une prorogation du régime actuel. Les autres cantons ne se sont pas prononcés à ce sujet. De façon générale, la déduction uniforme qui est proposée est considérée comme trop sévère; on rejette surtout cette solution parce qu'elle ne prévoit aucune différenciation et qu'elle serait inefficace sur le plan de l'orientation de la production.

Douze cantons, en majorité ruraux, s'opposent à ce que la contribution initiale de la Confédération soit fixée à 150 millions de francs au plus. Ils préféreraient une solution plus souple, qui permettrait de tenir compte de l'évolution des conditions économiques au cours de la validité de l'arrêté. On réclame en particulier la possibilité de procéder à une adaptation pour le cas où les majorations du prix de base du lait ne pourraient pas être reportées sur les prix de vente des produits, ou ne le seraient qu'en partie.

Six cantons où l'agriculture de montagne joue un rôle important se prononcent en faveur d'un relèvement de la quantité franche prévue pour les régions de montagne. Trois de ceux-ci demandent également une augmentation de la quantité franche dans la zone préalpine des collines. Un canton souhaite qu'aucune retenue ne soit perçue dans la zone de montagne. Neuf rejettent, comme inefficace et contraire aux efforts faits depuis des années en matière de rationalisation, la variante prévoyant une participation supplémentaire échelonnée selon les quantités de lait livrées. Cinq cantons sont favorables à cette solution, mais deux ne l'acceptent qu'avec des réserves. En outre, quatorze cantons sont partisans du report à nouveau d'éventuels reliquats de retenue, sous la forme d'une variante; sept d'entre eux souhaiteraient toutefois fixer une limite à ce report. Deux cantons s'opposent à cette variante.

Dans leur grande majorité, les cantons approuvent la disposition proposée qui vise à influencer directement sur le volume des livraisons de lait par la fixation de contingents individuels. En règle générale, cette approbation est assortie d'objections et de réserves plus ou moins nombreuses. Deux cantons rejettent le contingentement par exploitation pour des raisons de principe, alors que trois cantons de montagne déclarent ne pas s'y opposer si les régions de montagne en sont exclues. Les avis formulés expriment, à l'aide des arguments les plus divers, les multiples problèmes que pose un contingentement et les difficultés liées à son application. Ils se rapportent surtout aux critères de détermination du contingent ainsi qu'aux avantages et inconvénients que présente le contingentement par rapport à d'autres solutions.

Plus de la moitié des cantons proposent qu'on prévoie expressément que les contingents seront déterminés compte tenu de la superficie des domaines et des possibilités d'exploitation, cela dans l'intérêt d'une production conforme aux conditions locales. En ce qui concerne la période de référence, deux cantons proposent d'en fixer le début à une date aussi reculée que possible, à savoir au commencement des années septante. Quant à l'opportunité d'instituer un contingentement laitier, cinq cantons demandent l'application préalable, ou au moins simultanée, de mesures efficaces dans le secteur des denrées fourragères, afin de limiter la production de lait axée sur les fourrages importés. Plusieurs cantons proposent de surcroît de compléter les dispositions relatives au contingentement de façon à tenir compte de la situation en matière d'importation de produits laitiers et de produits concurrents, ainsi qu'à garantir le placement

du bétail élevé dans les régions de montagne. Un canton urbain rejette expressément cette liaison entre le contingentement laitier et le renforcement de la protection contre les importations. Trois cantons enfin souhaitent que la déduction opérée en cas de livraisons excédentaires n'ait lieu que si le contingent de la société de laiterie est lui aussi dépassé. Quelques cantons considèrent le contingentement comme une mesure d'urgence, appliquée temporairement, qui sera appelée à être remplacée par d'autres dispositions telles que l'institution d'un prix du lait différencié, la production sous contrat et le plafonnement de la production animale dans les régions propices à la culture des champs. A ce sujet, un canton romand a proposé un système de production contractuelle régionalisée.

De l'avis de trois cantons, le coût des mesures visant à alléger le marché du lait devrait être couvert à l'aide des ressources d'un fonds semblable à celui qui avait été créé selon l'article 25, 2^e alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, et cela en vertu d'un nouvel article 20, 3^e alinéa, de la loi sur l'agriculture. Par ailleurs, quatre cantons souhaitent que le compte laitier prenne en charge les indemnités de sortie que doivent verser les producteurs disposés à reconverter leur exploitation.

Aucun canton ne s'est opposé à la perception d'une taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé.

Pour six cantons, le ravitaillement en lait de consommation devrait continuer à profiter, comme l'économie fromagère, des mesures visant l'amélioration des structures.

De même, plusieurs cantons demandent expressément de maintenir le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière sans modifier la répartition actuelle des tâches, mais reprochent amèrement à la Confédération de refuser de contribuer au paiement des prestations sociales versées aux employés de ce service.

Les cantons sont favorables à la proposition de fixer à dix ans la durée de validité du nouvel arrêté.

132.2 Avis des groupements économiques et d'autres organisations

Bien que les opinions divergent beaucoup au sujet de la conception du nouvel arrêté sur l'économie laitière et du train de mesures qu'il institue, on ne conteste pas la nécessité de prendre, à l'avenir aussi, des dispositions d'ordre économique et financier dans le secteur laitier. Alors que les milieux étrangers à l'agriculture sont favorables aux mesures permettant d'intervenir directement dans le secteur laitier, les organisations agricoles ne se rallient qu'avec une grande réserve à l'ensemble de dispositions prévues. Elles posent comme condition première à

toute intervention directe, donc radicale, dans la structure des exploitations, l'épuisement préalable de toutes les possibilités de recourir à des mesures s'appliquant aux secteurs des denrées fourragères, de la production de viande et de la culture des champs, ainsi que sur le plan de la politique suivie en matière d'importation. Les organisations économiques dont l'activité s'exerce dans des domaines voisins de l'agriculture notamment, et qui sont les premières touchées par les interventions indirectes de l'Etat visant à alléger le marché laitier, ne partagent pas cette opinion. Elles s'opposent à ce que leur domaine d'activité soit réglementé alors que les agriculteurs pourraient encore produire avec plus ou moins de liberté. Les avis exprimés sur les divers points du nouvel arrêté doivent être appréciés compte tenu de ces circonstances.

Les organisations de faite de l'agriculture exigent que la quantité de base fixée chaque année tienne compte des conditions de revenu et de la situation en matière d'importations, et que celles-ci soient réduites d'un volume approprié en cas d'abaissement de la quantité de base. Elles repoussent résolument l'idée d'une déduction de 40 centimes sur le prix du lait lorsque la quantité de base est dépassée. En revanche, l'artisanat et l'industrie, ainsi que les organisations de salariés et de consommateurs, expriment à ce sujet un avis positif, bien que ces groupements émettent aussi des doutes quant au rôle que cette déduction peut jouer sur le plan de l'orientation de la production. Les fabricants de denrées alimentaires, l'industrie des graisses comestibles et l'artisanat préféreraient une solution moins rigide, par exemple une participation calculée en pour-cent.

Du point de vue de l'agriculture, la contribution initiale de la Confédération de 150 millions de francs au plus, telle qu'elle est proposée, devrait figurer à l'avenir dans l'arrêté comme un minimum; afin d'assurer le revenu agricole équitable, il devrait être possible de majorer cette contribution lorsque des hausses du prix du lait ne peuvent être reportées sur les prix des produits. Une organisation de consommateurs propose au contraire un maximum de 130 millions de francs. Divers représentants des consommateurs et des salariés, ainsi qu'une grande entreprise de distribution, ne sont disposés à accepter la limitation à 2 centimes de la participation des producteurs aux frais de mise en valeur du lait que si la contribution exigée en cas de dépassement de la quantité de base est fixée uniformément à 40 centimes.

A l'exception de l'Union suisse des paysans, du Groupement suisse des paysans montagnards et de quelques autres organisations agricoles qui demandent un dégrèvement plus large qu'aujourd'hui, tous les groupements consultés acceptent de façon expresse ou tacite la réglementation concernant la quantité franche de toute retenue. Cette approbation se reflète aussi dans le fait que les avis exprimés s'opposent le plus souvent à la variante, également mise en discussion, qui prévoyait une participation supplémentaire des producteurs échelonnée selon les quantités de lait livrées. L'application d'un traitement de faveur

aux petites exploitations n'est ni souhaitée ni considérée comme judicieuse. La mesure n'aurait pas pour effet de freiner les livraisons de lait. Quelques organisations, le plus souvent étrangères à l'agriculture, et quelques autres, indépendantes des milieux économiques, considèrent, avec certaines réserves parfois, qu'une participation différenciée des producteurs ou, le cas échéant, un prix du lait différencié, constituerait une mesure tout à fait conforme aux buts visés – à long terme surtout – et irait dans le sens d'une régionalisation de la production animale. La solution qui consisterait à reporter à nouveau des reliquats de retenue est, dans la majorité des cas, accueillie de façon positive.

Pour utiliser une formule lapidaire, nous dirons que les organisations de salariés et de consommateurs, ainsi que le commerce, l'industrie et l'artisanat, approuvent unanimement l'insertion dans l'arrêté d'une disposition permettant d'instituer un contingentement laitier par exploitation, alors que les organisations et fédérations agricoles ne la combattent guère.

Certains des milieux non agricoles consultés estiment qu'elle représente la seule solution efficace, adéquate et équitable du problème laitier ; on envisagerait enfin d'intervenir là où le lait est produit, et non plus dans des branches ou des secteurs connexes, précédant ou suivant le stade de la production laitière, qui ne seraient pas responsables des excédents. A cet égard, on propose parfois d'abroger ou tout au moins de démanteler l'arsenal des interventions indirectes et des mesures connexes. La priorité accordée au contingentement laitier à raison de la matière et dans le temps exigerait en outre une disposition formulée de façon impérative et pas uniquement un texte donnant la possibilité d'instituer cette mesure. Pour certaines organisations de salariés et de consommateurs, la seule solution de rechange permettant d'éviter le contingentement individuel serait d'abaisser de façon générale et sensible le prix du lait, ce qui équivaldrait à prendre une mesure de démantèlement inacceptable du point de vue politique. Les milieux de consommateurs surtout repoussent résolument l'idée de subordonner le contingentement à une plus forte protection contre les importations. Deux organismes indépendants des milieux de l'économie relèvent expressément que le contingentement laitier ne poserait pas de problèmes administratifs insolubles.

L'agriculture se déclare disposée à approuver l'institution d'un contingentement laitier par exploitation à condition que certaines de ses exigences soient satisfaites. Ses représentants font surtout valoir qu'un contingentement est une solution d'exception, qui ne doit dès lors être envisagée qu'une fois que toutes les mesures possibles ont été appliquées. Les effets défavorables qu'un contingentement exercerait sur la structure des exploitations et sur la production de viande, ainsi que les difficultés considérables auxquelles se heurterait son application, justifient à leurs yeux qu'une mesure aussi tranchante ne soit prise que si d'autres l'ont été préalablement ou le sont simultanément. Ainsi, selon une opinion très répandue dans les milieux agricoles, il faudrait instituer

une réglementation efficace de l'utilisation des denrées fourragères avant d'appliquer le contingentement; en effet, il s'agit en premier lieu de limiter la quantité de lait produite à partir de fourrages importés. Enfin, diverses mesures devraient être prises, en même temps que le contingentement, afin de réserver en grande partie aux produits laitiers du pays les débouchés qu'offre le marché intérieur. Il serait indispensable d'appliquer simultanément des mesures propres à garantir le placement du bétail élevé à la montagne. L'Union centrale des producteurs suisses de lait est en outre d'avis qu'au cas où la quantité de base ne serait pas dépassée, les déductions opérées en raison de dépassements de contingents individuels devraient être versées au compte laitier, aux fins de contribuer à couvrir la participation normale des producteurs aux frais de mise en valeur. La majorité des avis exprimés par les milieux agricoles demandent qu'une déduction pour dépassement de contingent individuel ne soit opérée qu'à partir du moment où le contingent de la société de laiterie correspondante serait lui aussi dépassé. Cette manière de faire permettrait d'agir avec une certaine souplesse au sein de la société, et réduirait le travail administratif. En ce qui concerne les critères de fixation des contingents, ces mêmes milieux surtout, mais aussi l'industrie et l'artisanat, demandent que les conditions économiques particulières des régions de montagne et de collines soient prises en considération. De l'avis de l'Union suisse des paysans et des organisations proches de celle-ci, il faudrait également fixer comme critère, dans l'arrêté, la relation entre le volume des livraisons de lait et la superficie de l'exploitation. Par ailleurs, il faudrait, dans l'intérêt d'une attribution équitable des contingents, se fonder sur une période de référence aussi lointaine que possible.

Des milieux fort divers considèrent que la reconversion d'exploitations laitières en entreprises d'engraissement, aux fins d'alléger le marché laitier, est une erreur et manque de réalisme. Ils se réfèrent à ce sujet aux excédents chroniques de bétail de boucherie. Ces milieux regrettent que les autorités ne fassent pas de propositions constructives et convaincantes au sujet de l'extension de la superficie des terres ouvertes. Pour leur part, les utilisateurs de lait désapprouvent toute mesure de reconversion en zone fromagère. Les milieux agricoles proposent, comme source de financement des mesures de reconversion, un fonds semblable à celui que créait l'article 25, 2^e alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière 1971; ce fonds serait institué en vertu de l'article 20, 3^e alinéa, de la loi sur l'agriculture. Les indemnités de sortie que doivent verser les producteurs désireux de reconvertir leur exploitation devraient également, en principe, être mises à la charge du compte laitier.

Diverses fédérations directement intéressées font valoir, au sujet de l'article relatif aux normes de composition pour les succédanés du lait et aux taxes perçues sur ceux-ci, qu'un engraissement des veaux attractif du point de vue du revenu, et la vente de viande de veau à des prix relativement avantageux, ont pour effet de réduire le nombre de génisses gardées pour les affecter ultérieure-

ment à la production laitière et celui des animaux destinés à l'engraissement de gros bétail; cela permet d'alléger à la fois le marché du lait et celui de la viande. A leur avis, la politique actuelle ne donnerait pas satisfaction. C'est pourquoi elles proposent de réexaminer les problèmes de l'engraissement des veaux et de la production de viande de veau. Quelques organisations directement ou indirectement intéressées à ces problèmes demandent que l'obligation de mélanger de la poudre de lait entier soit assouplie ou supprimée et que la taxe sur les succédanés du lait soit abolie. Elles demandent même la compétence de verser des contributions destinées à abaisser le prix des succédanés de lait. Les bouchers souhaitent que l'on tienne compte, lors de la fixation des normes de composition, de la nécessité d'écouler la graisse animale.

Selon certains grands distributeurs et une organisation de consommateurs, la taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé qui est proposée serait contraire au courant actuel en faveur d'une alimentation moderne et pauvre en calories qui seule correspond au genre de vie d'aujourd'hui. D'autres milieux de la branche des denrées alimentaires et de celle des denrées fourragères relèvent que la perception d'une taxe sur les produits à base de lait écrémé n'entraînera pas un accroissement de la demande de produits à base de lait entier, mais avantagera tout simplement les produits de substitution, qui ne contiennent souvent pas de constituants du lait. Le rendement de la taxe ne justifierait pas non plus le travail considérable qu'impliquerait sa perception. Dans les milieux de l'artisanat, les opinions divergent quant à ce problème. L'organisation de faite du commerce et de l'industrie considère que la perception de la taxe proposée se justifie en principe, mais qu'elle n'est pas une mesure neutre sur le plan de la concurrence entre les organisations laitières et l'industrie privée. Deux organisations de consommateurs se prononcent en faveur de la taxe proposée. L'Union centrale des producteurs suisses de lait enfin approuve expressément cette disposition, mais souhaiterait qu'elle soit rédigée sous une forme impérative.

La perception de suppléments de prix sur les fromages importés est acceptée en principe. Un grand distributeur recommande de continuer à n'appliquer cette mesure qu'avec modération, de façon temporaire et en dernier lieu. L'organisation de faite des producteurs de lait demande au contraire une politique plus restrictive en matière d'importation de fromage. Elle relève que la Suisse importe environ 50 pour cent de ses besoins en denrées alimentaires et qu'il ne saurait dès lors être question de comparer nos exportations de fromage qu'aux importations de fromage. Quelques organisations des consommateurs demandent une plus grande transparence du système des suppléments de prix et des abaissements du prix de fromages du pays. Les fabricants de denrées alimentaires proposent d'encourager l'écoulement du lait condensé indigène à l'aide d'un système correspondant à celui qui est appliqué dans le cas du fromage. De façon très générale, les milieux agricoles demandent un renforcement des mesures de protection à la frontière en cas d'application d'un contingentement

laitier, alors que bon nombre d'autres organisations rejettent une telle conclusion.

Les salariés et les consommateurs recommandent de reprendre sous sa forme actuelle, dans le nouvel arrêté, la disposition sur les frais d'acquisition de lait de secours, aux fins d'obliger l'Union centrale des producteurs suisses de lait à poursuivre ses efforts visant à réduire ces coûts. L'Union suisse des paysans demande avec insistance que les frais de livraison de lait de secours soient complètement couverts par les ressources générales de la Confédération.

Diverses organisations agricoles contestent la limitation au secteur fromager du versement de contributions aux frais d'amélioration des structures, telle qu'elle est prévue dans le projet. De l'avis de ces organisations, ces mesures devraient continuer de s'appliquer au secteur du lait de consommation. La pratique suivie en matière de regroupement d'entreprises et de transfert d'une zone à l'autre devrait en outre être mieux fixée dans la législation. L'Union suisse des paysans propose à ce sujet de prescrire l'approbation du canton. Les utilisateurs de lait se félicitent de la prolongation des mesures d'amélioration des structures. Certains milieux de l'industrie critiquent le fait que ces améliorations de structures doivent se fonder sur le cadastre des centres collecteurs et de transformation établi par l'Union centrale des producteurs suisses de lait. Les effets juridiques du cadastre devraient être définis, pour des raisons relevant de la concurrence, et un droit de regard devrait être accordé dans ce domaine à l'industrie du lait privée.

Les milieux de consommateurs, surtout, soutiennent l'article relatif au Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. L'organisme central des producteurs de lait et l'industrie laitière relèvent les insuffisances de la réglementation concernant la couverture des frais de fonctionnement de ce service dans le domaine des prestations sociales.

Un grand distributeur et des représentants de l'industrie et du commerce, et surtout les fabricants de denrées alimentaires s'opposent à ce que l'organisme central des producteurs de lait soit seul à disposer du produit de la contribution des producteurs aux frais de publicité. A leur avis, on ne saurait accepter que ces moyens financiers, constitués aussi par des contributions versées par des producteurs livrant leur lait à l'industrie privée, servent à financer une publicité de marque favorisant les entreprises des fédérations laitières. Afin de sauvegarder la neutralité en matière de concurrence, ces moyens financiers ne devraient être utilisés que pour une publicité en faveur de produits, et non de marques. Aussi la disposition légale correspondante devrait-elle être complétée en ce sens.

Divers milieux du commerce et de l'industrie considèrent que la délégation de fonctions de droit public et d'attributions souveraines à l'Union centrale des

producteurs suisses de lait et à ses sections ne saurait donner satisfaction, pour des raisons d'ordre juridique et relevant de la libre concurrence. Ils sont d'avis que les autorités devraient réexaminer la situation et en tirer les conséquences à l'occasion de l'adoption du nouvel arrêté.

Enfin, la durée de validité proposée pour le nouvel arrêté, à savoir dix ans, est acceptée expressément ou de façon tacite. Quelques rares organisations préféreraient une durée moindre en raison de l'évolution rapide de la situation économique.

132.3 *Commission consultative*

Les organisations de faïte étant représentées au sein de la commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture, les discussions qui y ont eu lieu sont demeurées dans le cadre des avis traités ci-dessus.

132.4 *Commission des cartels*

Dans son avis, la commission des cartels s'est bornée pour l'essentiel à émettre des considérations relatives au contingentement laitier par exploitation et à la taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé.

A son avis, le système de responsabilité collective ne permet pas d'orienter la production de lait. En conséquence, un renforcement du régime de la retenue, qui consisterait en la suppression de l'échelonnement en cas de livraisons excédentaires, ne serait guère efficace. En sa qualité de contribuable, le consommateur ne saurait donc rester indifférent devant le laisser aller en matière de production laitière, fort coûteux, pour les producteurs aussi. En effet, la mise à contribution des finances fédérales s'accroît rapidement en cas d'excédents structurels importants. Aussi l'institution d'un contingentement par exploitation s'impose-t-elle. Le principe de la proportionnalité n'exige pas que des mesures moins radicales soient tout d'abord appliquées, s'il est d'emblée certain qu'elles ne permettraient pas d'atteindre l'objectif visé. En revanche, si l'application de la mesure devait apparaître quasi impossible en raison des critères de détermination des contingents, il faudrait y renoncer pour des raisons juridiques.

La commission n'a rien objecté à la perception d'une taxe sur le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé. Elle estime que l'idée de faire supporter une charge financière plus élevée au consommateur de tels produits, plutôt qu'au contribuable, est pour le moins défendable.

14 Le projet de nouvel arrêté sur l'économie laitière

141 Conception du projet d'arrêté

141.1 *Prorogation et renforcement de dispositions en vigueur*

La conception de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, actuellement en vigueur, a été exposée de manière succincte sous chiffre 112.4. Le nouvel arrêté ne sera pas très différent en ce qui concerne sa structure et son contenu. Ainsi, l'arrêté actuel contient déjà, comme les précédents, des dispositions visant à orienter la production de lait. La participation financière des producteurs aux pertes subies dans le secteur laitier est devenue usuelle. La tendance à l'accroissement des livraisons de lait, les dépenses considérables faites dans le secteur laitier (cf. ch. 119), les critiques émises à l'encontre de ces dépenses et, surtout, la situation financière de la Confédération contraignent à renforcer les dispositions actuelles. A l'avenir aussi, nous devons avoir la compétence de fixer au début de chaque période de compte la quantité de base des livraisons de lait. En cas de dépassement de cette quantité, les producteurs qui mettent du lait dans le commerce seront tous appelés à verser une participation supplémentaire s'élevant, selon le projet, à 40 centimes par kilo de lait livré en trop, dans la mesure où un contingentement individuel n'est pas appliqué. Eu égard aux fluctuations inévitables de la production, une petite marge de tolérance est toutefois proposée. L'échelonnement actuel de 10 à 40 centimes doit en revanche être abandonné.

Les autres dispositions ont également été adaptées aux circonstances ou complétées selon les constatations faites jusqu'ici, mais aussi aux fins de tenir compte, dans la mesure du possible, de l'évolution présumée de la situation. A ce sujet, nous nous bornons à mentionner que, selon le projet, des taxes pourront désormais être perçues sur le lait écrémé et sur les produits à base de lait écrémé. Actuellement, une taxe ne peut être perçue que sur la poudre de lait écrémé.

141.2 *Contingentement par exploitation*

Retenons avec toute la netteté voulue que la quantité et le prix ne sauraient s'accroître indéfiniment tous les deux. Le prix de base actuel du lait ne pourra plus être garanti ou maintenu si la production s'enfle sans limite. En revanche, si le volume de production est adapté aux possibilités d'écoulement, on devrait être mieux en mesure non seulement de maintenir le prix de base à son niveau actuel, mais encore d'adapter également ce prix, au cours des années, à l'évolution générale des coûts.

Partant de ce principe, nous avons prévu une alternative au contingentement global. La compétence doit nous être donnée d'ordonner un contingentement par exploitation si les autres mesures d'orientation, qui sont renforcées, ainsi que celles de politique agricole ne suffisent plus, le contingentement individuel étant dès lors le seul moyen de garder le contrôle des livraisons.

Le contingentement par exploitation consiste, pour l'essentiel, en une individualisation du système de contingent global en vigueur, en ce sens que la quantité de base serait répartie entre les producteurs. Le contingent individuel déterminant serait établi en premier lieu d'après les livraisons effectuées au cours d'une période de référence et la surface agricole utile exploitée. Mais il faudra aussi prendre en considération les possibilités d'exploitation des domaines et les besoins de l'économie fromagère. Le producteur livrant, au cours d'une période de compte, une quantité de lait supérieure à son contingent devrait supporter une déduction de prix sur le lait livré en trop. La participation supplémentaire serait donc individuelle et non plus collective. Pour des raisons d'opportunité, les producteurs qui livrent trop de lait ne devraient être astreints au paiement de cette participation que si le contingent de l'organisation locale de producteurs est, lui aussi, dépassé.

L'institution d'un contingentement par exploitation fait depuis longtemps l'objet de discussions, d'articles de journaux et d'interventions parlementaires. Certains milieux de l'agriculture demandent l'application d'un contingentement, car le système de la retenue est ressenti comme une punition collective. Des études approfondies ont été menées au sein de l'administration depuis le début de 1975. Un contingentement individuel est, en soi, plus juste que le système de retenue, et il est aussi plus efficace sur le plan de l'orientation de la production si la participation supplémentaire est fixée à un taux assez élevé. Son institution se heurte toutefois à des difficultés d'application et d'ordre administratif difficiles à surmonter. En outre, pour l'agriculteur, elle se traduit par une restriction de la liberté d'exploitation et une certaine cristallisation des structures des entreprises. Il existe aussi un risque de production excédentaire dans d'autres secteurs, à la suite de l'application d'un contingentement laitier. En outre, cette mesure peut aussi avoir pour effet d'inciter les exploitations de plaine à élever davantage elles-mêmes les animaux destinés au renouvellement du troupeau laitier, au lieu de les acheter à la montagne. Néanmoins, nous serons contraints d'appliquer le contingentement individuel, malgré les problèmes qui se poseront et les difficultés auxquelles il faudra faire face, si les autres mesures d'orientation de la production se révèlent insuffisantes. *Dans la situation actuelle, que les milieux de la production eux-mêmes jugent critique, il s'agit avant tout de conjurer le risque d'effondrement du prix de base du lait, quitte à s'accommoder de rigueurs plus ou moins grandes.*

142 **Commentaire du projet d'arrêté***142.1 Couverture des dépenses résultant de la mise en valeur des produits laitiers*

L'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, nous autorise comme jusqu'ici à verser des contributions supplémentaires afin de faciliter l'écoulement de produits laitiers indigènes dans le pays, si le rendement des taxes perçues en vertu de l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture ne suffit pas. Les suppléments de prix perçus sur les importations de crème, de poudre de crème, de glaces comestibles et de préparations (art. 10 du projet), sur les importations de fromage (art. 11 du projet), ainsi que les taxes sur les succédanés du lait, le lait écrémé et les produits à base de lait écrémé (art. 8 et 9 du projet) sont assimilés aux taxes mentionnées audit article 26. Sur le plan financier, cette disposition constitue le complément le plus important de la loi sur l'agriculture.

L'article 1^{er}, 2^e alinéa, subordonne le versement de contributions supplémentaires à la condition, prévue dans la constitution, que les producteurs appliquent les mesures d'entraide qu'il est raisonnable d'exiger d'eux. L'énumération non limitative qui figure dans l'arrêté sur l'économie laitière 1971 a été reprise dans le projet, mais elle est complétée par l'obligation, allant de soi, d'améliorer la qualité des produits laitiers et non plus seulement celle du lait commercialisé.

Les efforts qui doivent être faits en vue d'élargir l'assortiment de fromages comptent aussi au nombre des mesures d'entraide. L'obligation faite aux fournisseurs de lait de reprendre des quantités appropriées de produits laitiers ne concerne pas seulement les produits pour l'alimentation humaine, dont la reprise fait déjà maintenant l'objet d'une réglementation de droit privé, mais aussi la reprise de lait écrémé destiné à l'affouragement. Nous ne pouvons pas tenir compte, à ce sujet, de remarques touchant certaines difficultés sur le plan des techniques d'affouragement. D'ailleurs, la grande quantité de lait écrémé produite résulte aussi des fortes livraisons de lait.

La mise en valeur la plus économique possible du lait commercialisé exige une meilleure collaboration, dans tous les secteurs, entre les fédérations laitières régionales. En outre, une amélioration des structures de l'Union centrale est urgente, notamment en ce qui concerne la fusion, attendue depuis longtemps, des petites fédérations de Suisse romande.

Il convient en outre de relever que toutes les fédérations laitières doivent remplir correctement leurs tâches découlant du droit public et contribuer à un usage ménager des ressources de la Confédération, en mettant à l'arrière-plan les intérêts privés des entreprises qui leur sont affiliées.

L'article 2, 1^{er} alinéa, dispose qu'à l'avenir aussi, nous devons fixer la quantité de base des livraisons de lait et que nous pourrions la modifier s'il le faut en cours de période de compte, pour l'adapter aux nouvelles conditions du marché.

Par quantité de base, il faut entendre le volume de livraisons de lait pouvant être écoulé à des conditions supportables, compte tenu des possibilités de placement sur le marché indigène et à l'étranger en un moment déterminé.

Ces possibilités de placement dépendent tout d'abord de la qualité du lait et des produits laitiers. Il convient donc d'accorder le plus grand soin à obtenir une production de qualité, à tous les niveaux, du producteur à l'entreprise de fabrication. Dans l'intérêt de l'agriculture, il faut absolument renforcer encore les efforts faits jusqu'ici. Un large choix de produits laitiers, notamment de fromages, augmente les chances de vendre. Les entreprises de fabrication doivent faire preuve de souplesse et tenir notamment compte des nouveaux desirs des consommateurs, qui naissent d'un climat économique différent. Une rationalisation poussée des entreprises et, surtout, une meilleure collaboration entre celles-ci sur le plan commercial, doivent permettre de maintenir les coûts à un niveau aussi bas que possible. L'Etat ne serait en aucun cas disposé à compenser par des concessions en matière de marges et de prix un défaut de rationalisation ou un manque d'entraide.

Le chiffre de la population résidant en Suisse est un facteur déterminant en matière de fixation de la quantité de base. Si, ces dernières années, on pouvait escompter une légère augmentation annuelle de la quantité de base, allant de pair avec l'évolution démographique, cette condition fait défaut à l'heure actuelle. C'est dire que nous devons faire preuve d'une prudence accrue en l'occurrence. La quantité de base est par ailleurs directement liée aux possibilités d'exporter du fromage suisse à pâte dure, ce qui soulève non seulement des questions financières, mais aussi et surtout la nécessité de conserver à notre pays ses avantages dans le domaine de la qualité. Il est difficile d'évaluer nos chances en matière d'exportations et la situation peut se modifier très rapidement.

Sur le plan du régime des importations, la disposition du projet doit être interprétée en ce sens que nous voulons suivre une politique d'importations nuancée et permettant à la production indigène de profiter des possibilités de développement qui s'offrent à elle. La Confédération a elle aussi tout intérêt, pour des raisons financières, à ce qu'une réglementation satisfaisante soit appliquée. Compte tenu de cette interprétation du texte de l'arrêté, il n'est pas nécessaire de faire expressément mention de la question des importations, comme le demande constamment l'agriculture au sujet de la fixation de la quantité de base. Mais un pays traditionnellement exportateur ne saurait fermer ses portes aux importations de produits laitiers. La compétence de régler le volume des importations, compte tenu de toutes les données du problème, doit donc être réservée au gouvernement. Nous accorderons à ce problème important toute

l'attention qu'il mérite, notamment lors de l'application du contingentement laitier.

Enfin, le niveau de la quantité de base dépend d'une manière décisive des dépenses faites par la Confédération aux fins de favoriser l'écoulement des produits laitiers. Comme le compte laitier, dont les dépenses se sont fortement accrues ces dernières années, le montre à l'évidence, la quantité de base a probablement atteint un niveau maximum pour l'instant, compte tenu de tous les éléments déjà examinés et eu égard à la situation défavorable des finances fédérales. *En conséquence, l'arrêté sur l'économie laitière ne doit pas non plus, pour des raisons relevant des conditions de revenu dans l'agriculture, nous donner à l'avenir la compétence de fixer le niveau de la quantité de base au-delà des limites que tracent les critères d'évaluation déjà mentionnés. Il importe que la quantité de base ait uniquement la fonction de mesure d'orientation de la production et qu'elle ne soit pas mise au service de la politique des revenus.* C'est pourquoi nous ne sommes pas en mesure de satisfaire le désir, exprimé par de nombreux cantons et presque toutes les organisations agricoles, que la quantité de base soit fixée compte tenu du niveau du revenu agricole.

Pour terminer relevons que la fixation de la quantité de base ne saurait avoir une rigueur mathématique. A l'avenir aussi, nous devons donc disposer d'une certaine marge de manœuvre.

L'article 2, 2^e alinéa, ne prévoit plus l'échelonnement établi jusqu'ici en matière de participation supplémentaire des producteurs en cas de dépassement de la quantité de base. Le taux de participation y est fixé uniformément à 40 centimes par kilo de lait livré en trop, montant qui correspond au taux maximum en vigueur et qui est prévu dans l'article 5 relatif au contingentement individuel. Nous demandons en outre la compétence de majorer ce taux à l'occasion de relèvements éventuels du prix de base du lait, mais d'un montant atteignant au plus ces relèvements.

Comme l'expérience le montre, les livraisons ont régulièrement été supérieures à la quantité de base ces dernières années; les déductions échelonnées qui sont opérées en cas de dépassement et sont perçues de façon collective sous forme de retenue, n'ont guère freiné la production de lait. Pour cette raison, et d'autres encore, divers milieux proposent d'instituer un contingentement individuel des livraisons, estimant que seule cette mesure permettrait de garder le contrôle du volume de la production destinée à être commercialisée. Nous partageons en grande partie cette opinion et demandons dès lors la création d'une base légale correspondante dans l'article 5 du projet.

Afin de disposer d'un ensemble de mesures aussi large que possible et assurant un maximum de souplesse, il convient, à notre avis, de maintenir aussi le système actuel, mais en le renforçant. Selon la situation, qui peut se modifier

considérablement au cours des années, nous devons pouvoir choisir entre deux systèmes, à savoir celui du contingentement global et celui du contingentement individuel.

Dans les limites de la procédure de consultation, la majorité des cantons, ainsi que l'agriculture, se sont opposés à toute aggravation des déductions opérées en cas de dépassement de la quantité de base, sous le prétexte que l'agriculture devrait payer 15 millions de francs supplémentaires de participation aux dépenses en cas d'un dépassement même peu important, ce qui ne serait pas supportable. En ce qui nous concerne, nous relevons que l'état des finances fédérales exige avant tout que la quantité de base soit mieux respectée; il est en principe indispensable de réduire les prestations fédérales au compte laitier. A l'avenir, les frais supplémentaires dus à des livraisons excédentaires devront être mis à la charge de l'agriculture. Nous nous en tenons aussi au taux de 40 centimes par kilo de lait livré en trop parce que divers milieux non agricoles déclarent expressément n'accepter qu'à cette condition la limitation à 2 centimes par kilo de lait de la participation générale des producteurs à la couverture des pertes de mise en valeur portées au compte laitier. Le maintien du taux échelonné qui est en vigueur les inciterait à exiger une participation illimitée des producteurs, dans le cadre de l'article 3.

Pour tenir compte des fluctuations de la production agricole, nous sommes toutefois prêts à faire certaines concessions, en ce sens que nous proposons dans le projet de ne procéder à une déduction de 40 centimes par kilo de lait qu'à partir du moment où la quantité de base sera dépassée de plus de 5 pour mille (0,135 million de quintaux, si l'on se fonde sur une quantité de base de 27 millions de quintaux). Aucune déduction pour livraison excédentaire ne sera effectuée dans les limites de cette marge de tolérance, mais en cas de dépassement de celle-ci, la déduction sera faite pour tout l'excédent, c'est-à-dire à partir de la quantité de base.

Selon le projet (art. 2, 3^e al.), l'ensemble des producteurs mettant du lait dans le commerce doivent acquitter la participation supplémentaire dont la couverture est garantie au moyen de la retenue perçue en vertu de l'article 4. L'argument de la punition collective, de nouveau avancé à cette occasion, n'est pas convaincant. Il est bien souvent l'expression d'un refus pur et simple de toute participation des producteurs aux dépenses résultant de la mise en valeur. Il ne tient pas non plus compte du fait que des mesures de politique agricole devant s'appliquer à des dizaines de milliers de producteurs ne peuvent prendre en considération, dans chaque cas, des situations personnelles.

L'article 3 règle la répartition, entre la Confédération et les producteurs, du total des dépenses causées par le placement des produits laitiers et par l'application des mesures qui lui sont assimilées. Le système adopté par l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur est en principe repris. Certes, de larges milieux

paysans n'acceptent pas la participation des producteurs. A leur avis, l'agriculture ne peut exercer d'influence ni sur la réglementation des importations de produits laitiers ni sur la réglementation des importations de denrées fourragères ou sur les mesures officielles d'orientation de la production. Pour eux, l'agriculture n'est en outre pas responsable du fait que des prix de vente ne couvrent pas les frais. Pour répondre à ces arguments, précisons encore – comme nous l'avons déjà fait plusieurs fois – que nous devons nous réserver de prendre nos décisions en pesant les intérêts de toutes les couches de la population. Le compte laitier est donc la résultante d'une multitude de facteurs et de circonstances, et ses résultats procèdent de la meilleure politique qu'il est possible de suivre dans une situation déterminée.

L'agriculture pouvant réaliser un rendement brut de deux milliards de francs au moins à l'aide de la seule production laitière, il est admissible qu'elle participe aux fortes dépenses résultant de la mise en valeur des produits laitiers. Nous estimons que le régime de participation des producteurs qui est prévu, constitue même une solution favorable aux intéressés, qui ne peut se justifier que si chacun est bien conscient de l'importance que revêt le prix du lait en matière de formation du revenu agricole. Il est par ailleurs judicieux de maintenir un régime de participation variable, qui s'accroît lorsque le volume des livraisons augmente. En principe, toute amélioration du résultat final des comptes profite non seulement à la Confédération, mais également aux producteurs.

Le système actuel de répartition des dépenses portées au compte laitier sera repris sans modification, on l'a vu. C'est pourquoi seuls deux problèmes particulièrement importants, que règle l'article 3 du projet, seront examinés en détail ci-après.

L'article 3, 1^{er} alinéa, a notamment trait à la contribution initiale de la Confédération à la couverture des dépenses. Dans le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1971 nous avons proposé une contribution initiale de 100 millions de francs au plus. Vous avez cependant porté ce maximum à 150 millions de francs. Plus la contribution initiale est élevée, plus faible est le montant de dépenses non couvert sur lequel se calcule la participation normale des producteurs. La fixation du niveau de la contribution initiale permet donc, en principe, d'influer sur le produit de la vente du lait obtenu par les producteurs.

Sous le régime de l'arrêté en vigueur, ce mécanisme ne fonctionne toutefois plus dans la mesure où la participation des producteurs aux dépenses non couvertes est limitée à 2 centimes par kilo de lait soumis à la taxe, donc à 40 millions de francs en chiffre rond. On peut justifier cette limitation en faisant valoir que, si la quantité de base est fixée correctement, il n'est pas indiqué d'exiger de l'agriculture une participation plus élevée; la Confédération prend en charge l'excédent final des dépenses.

Une question primordiale se pose: faut-il modifier la contribution initiale et la limite de la participation des producteurs aux dépenses non couvertes, en raison du montant considérable des dépenses portées au compte laitier. Nous y répondons par la négative, mais estimons cependant qu'à l'avenir, il faudra faire preuve de plus de retenue lors de la fixation de la quantité de base des livraisons de lait. Aussi longtemps que les dépenses de mise en valeur ne pourront être réduites de manière notable, une majoration ou une baisse de la contribution initiale n'exercera aucune influence sur la participation des producteurs ou sur les dépenses de la Confédération. L'explication, comme nous l'avons déjà vu, en est que la participation normale des producteurs est limitée à 2 centimes par kilo de lait soumis à la taxe. Il n'y a donc aucune raison de donner suite aux souhaits exprimés dans le cadre de la procédure de consultation, selon lesquels la contribution initiale devrait être fixée dans l'arrêté sur l'économie laitière sous la forme d'une grandeur variable. De plus, la suppression de la limite de 2 centimes serait exigée en cas de majoration de cette contribution.

Pour ces raisons, nous proposons de maintenir le maximum de la contribution initiale de la Confédération à 150 millions de francs et de limiter à 2 centimes par kilo de lait la participation des fournisseurs au montant non couvert des dépenses.

L'article 4 a trait aux questions techniques de la garantie et de la détermination de la participation des producteurs. Cette participation se compose des prestations dues en cas de dépassement de la quantité de base, de la participation aux dépenses non couvertes et, le cas échéant, de la contribution aux frais d'application des mesures prévues à l'article 6. Nous proposons à nouveau de répartir cette participation également entre tous les fournisseurs de lait, au prorata des livraisons et de la garantir à l'aide d'une taxe conditionnelle (retenue) perçue sur chaque kilo de lait commercialisé.

Nous rejetons – avec l'accord des milieux les plus représentatifs de l'agriculture et de nombreux autres organisations et cantons – la variante mise en discussion dans le cadre de la procédure de consultation à la suite d'interventions parlementaires. Cette variante prévoyait une participation échelonnée selon le volume des livraisons de lait, et avantageait surtout les régions de montagne. Nous considérons que cette manière de procéder entraîne, sur le plan technique, des complications indésirables et, avant tout, que c'est une procédure trop peu efficace en matière de limitation des livraisons de lait. A l'avenir aussi, notre politique visera à aider l'agriculture de montagne au moyen de mesures plus adéquates. A ce sujet, nous nous bornerons à mentionner, parmi les nombreuses mesures prises, la contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne.

L'octroi d'une quantité franche et la différenciation de celle-ci sont maintenus. Nous voulons continuer d'accorder aux producteurs de la plaine une quantité

franche de 8000 kilos, alors que les conditions d'exploitation plus difficiles en région de montagne et dans la région préalpine des collines justifient l'octroi d'une quantité franche de 20 000 kilos, d'autant que la production animale est presque le seul mode d'exploitation possible dans ces régions. La retenue que nous fixons est remboursée en fin de période de compte (1^{er} novembre-31 octobre) pour le lait livré dans les limites de la quantité franche. Un éventuel reliquat de retenue est également remboursé à la fin de la période de compte sur tout le lait commercialisé en sus de la quantité franche.

Lors de la procédure de consultation, l'Union suisse des paysans, le Groupement des paysans montagnards, d'autres organisations agricoles et quelques cantons montagneux ont demandé une majoration de la quantité franche concédée dans la région de montagne, et en partie aussi de celle qui est accordée dans la zone des collines. D'autres milieux, agricoles pour une part, souhaiteraient en revanche que la réglementation en vigueur soit reconduite. En ce qui nous concerne, nous pensons que le régime appliqué depuis le 1^{er} novembre 1974 et prévu pour l'avenir constitue une proposition équilibrée. Il décharge une grande partie des producteurs de leur obligation de participer à la couverture des pertes. Toute réglementation allant au-delà serait en grande partie financée par la Confédération, ce que nous ne pouvons accepter, pour des raisons évidentes.

Si la participation des producteurs excédait le rendement de la retenue, ils devraient assumer la part non couverte en payant une retenue proportionnellement majorée au cours de la période suivante. Cette réglementation existe déjà. Ainsi, un solde négatif de la période 1975/76 devra être compensé du 1^{er} novembre 1976 au 31 octobre 1977. Mais il faudra, à l'avenir aussi, tendre à atteindre, au cours de la période de compte, un rendement de la retenue qui permette en tout temps de couvrir la participation aux dépenses. C'est pourquoi nous devons avoir la possibilité de modifier le taux de la retenue en cours de période, si le besoin s'en fait sentir.

Lors de la procédure de consultation, la question suivante avait été posée: un reliquat de retenue pourrait-il être reporté à nouveau, au lieu d'être remboursé en fin de période aux producteurs de lait, s'il se révélait nécessaire de majorer le montant à assurer au cours de la période de compte suivante? Les réponses fournies ont été négatives pour la plupart. Certains des avis exprimés précisaient qu'il fallait conserver la réglementation actuelle, pour des raisons de principe. Nous proposons nous-mêmes de reprendre le régime en vigueur, de façon que les producteurs qui ne livrent pas de lait durant la nouvelle période de compte reçoivent le remboursement auquel ils ont droit.

L'article 5 du projet nous donne une compétence nouvelle, à savoir celle d'ordonner le contingentement individuel des livraisons de lait, mesure radicale d'orientation de la production, si la fixation d'une quantité de base et la

participation accrue des producteurs en vertu de l'article 2 ne suffisent pas. Il nous appartiendra donc de décider si et quand nous voudrions faire usage de cette compétence. Nous rejetons l'exigence, maintes fois présentée dans le cadre de la procédure de consultation, que cette disposition soit impérative. Aujourd'hui, nous estimons toutefois que le contingentement devra être ordonné pour la date la plus récente, techniquement possible, après l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1977. Nous devons cependant nous réserver la liberté d'ordonner l'application des mesures d'orientation les mieux adaptées à la situation, au cours de la validité de l'arrêté.

A la différence de l'article 2, l'article 5, 2^e alinéa, prévoit une participation individuelle en cas de dépassement du contingent de l'exploitation. Nous proposons une réduction de prix ou une taxe de 40 centimes par kilo de lait livré en trop. Au besoin, ce montant doit pouvoir être majoré jusqu'à 60 centimes au maximum. Pour les producteurs organisés, l'encaissement de cette charge aura lieu sous forme de déduction opérée sur la paie du lait, alors que les producteurs faisant rapport à un office laitier ou à la Division de l'agriculture acquitteront une taxe correspondante. De cette manière, le produit de la vente du lait livré en sus du contingent serait, par kilo, à peine égal à la moitié du prix de base en vigueur, ou plus faible encore le cas échéant. On vise ainsi à inciter les producteurs à respecter le mieux possible leur contingent individuel. Cet objectif doit absolument être atteint, sans quoi la mesure, difficile à appliquer et exigeant un grand travail administratif, perdrait tout sens.

En principe, tout dépassement du contingent individuel doit entraîner une baisse du produit de la vente de lait. Le contingentement laitier vise cependant à éviter, dans l'ensemble, un dépassement de la quantité de base. Les retenues ne sont pas un but, mais un moyen. C'est pourquoi l'article 5, 3^e alinéa, doit contenir, au sens d'un compromis, une disposition selon laquelle le fournisseur qui livre du lait en sus de son contingent ne sera pénalisé que si le contingent de l'organisation locale des producteurs à laquelle il est rattaché est lui aussi dépassé. Le contingent de l'organisation locale, y compris les producteurs isolés, équivaut à la somme de tous les contingents individuels. En conséquence, au sein d'une organisation locale, la retenue ne sera pas effectuée sur la somme des excédents individuels de livraison, mais seulement sur le volume de lait qui excède le contingent de l'organisation. Les fournisseurs qui ont livré trop de lait seront alors appelés à prendre cette retenue en charge, au prorata de leurs excédents individuels.

L'application de cette disposition peut, certes, se traduire par certaines inégalités de traitement, par exemple en ce sens que des producteurs livrant du lait en sus de leur contingent sont traités différemment selon que la société correspondante n'a pas dépassé ou a dépassé son contingent. Cette procédure, proposée en cours de consultation aussi, a pour avantage de simplifier le contingentement, dans l'ensemble, d'éviter discussions et polémiques au sujet du nouveau système

d'orientation de la production dans un grand nombre de sociétés, et de permettre néanmoins d'atteindre l'objectif visé. La rédaction de la disposition sous une forme non impérative doit nous permettre, le cas échéant, de ne pas faire usage de cette mesure, que nous envisageons d'appliquer au début du contingentement.

L'article 5, 4^e alinéa, nous confie le soin de régler les détails d'application du contingentement. Cependant, comme la procédure de consultation l'a montré, certains points importants de cette application doivent être réglés dans l'arrêté. Nous considérons qu'une rédaction non impérative est indiquée, dans cet alinéa aussi, pour assurer le plus de souplesse possible. Les travaux préliminaires effectués jusqu'ici ont montré qu'il faut prendre en considération la superficie de l'exploitation lors de la fixation du contingent individuel. Cela soulève une difficulté car un tiers de la surface utile de notre pays n'a pas encore fait l'objet d'une mensuration cadastrale. Il faudra donc recourir à des méthodes de fortune. La prise en considération des possibilités d'exploitation doit permettre de traiter de façon différente les régions de montagne et celles de plaine et, au sein de ces dernières, de procéder éventuellement à un échelonnement selon que les régions sont plus ou moins propres à la culture des champs. En outre, nous considérons qu'il est de toute importance que le contingentement ne remette pas en question le principe de l'utilisation du lait selon l'ordre de priorité. En conséquence, il devrait en règle générale moins toucher la zone d'interdiction de l'ensilage que les régions classées en zone d'ensilage.

Nous ne pouvons pas donner suite à divers souhaits exprimés lors de la procédure de consultation, par les milieux agricoles notamment, quant à l'article relatif au contingentement. Nous rejetons les conditions posées qui ont trait au régime des importations de produits laitiers ainsi qu'au contrôle de l'utilisation des denrées fourragères, dans la mesure où les conditions sont considérées comme des préalables à l'acceptation d'un contingentement laitier. En revanche, nous nous référons aux explications détaillées que contient le présent message au sujet du commerce extérieur des produits laitiers. Nous envisageons de poursuivre la politique restrictive en matière d'importation de denrées fourragères, et renvoyons à ce sujet à la troisième partie du message.

Les producteurs de lait ont demandé l'application, en corrélation avec le contingentement, de réglementations subtiles, propres à réduire leur participation aux pertes de mise en valeur. Nous ne pouvons accepter ces demandes. Eu égard à la mise à contribution considérable des finances fédérales, depuis des années, elles ne se justifient pas.

Ci-après, nous nous prononçons encore sur les conséquences financières possibles de l'application du contingentement. L'objectif principal de cette mesure n'est pas, comme on pourrait l'attendre, de diminuer notablement les charges de la Confédération, mais de limiter ou de réduire le volume de lait commercialisé.

Si l'on y parvient, le risque d'excédents structurels en production laitière sera banni, avec les conséquences financières catastrophiques qu'il implique (campagnes de vente à prix réduits).

Accessoirement, la réduction des livraisons de lait entraînera une baisse sensible des dépenses brutes de mise en valeur du beurre. Mais, puisque les contributions versées par les producteurs en cas d'excédent de livraison diminueront fortement, ou seront même pratiquement nulles dans le cas idéal, les dépenses nettes à la charge de la Confédération ne seront que relativement peu réduites, soit de 10 à 20 millions de francs selon une première estimation.

Ci-après, nous exposons de manière succincte le mode d'application envisagé du contingentement. Une proposition concrète n'a pu être dégagée qu'après qu'on se fût fait, au sein de l'administration, une idée précise de la manière d'appliquer le contingentement et des problèmes liés à cette application. Les études préliminaires menées depuis le début de 1975, auxquelles des représentants des organisations agricoles de faïte ont participé, ont abouti à l'élaboration d'un projet d'ordonnance, qui doit toutefois subir encore quelques retouches. Ces mesures d'exécution peuvent être esquissées comme il suit:

L'Union centrale des producteurs suisses de lait (Union centrale) doit tout d'abord soustraire de la quantité de base un certain volume de production réservé au traitement des cas spéciaux (volant de correction). Le solde de la quantité de base est réparti entre les fédérations laitières régionales (sections de l'Union centrale), les offices laitiers des cantons et la Division de l'agriculture, au prorata des livraisons de lait effectuées au cours d'une période déterminée (période de référence) antérieure au 1^{er} mai 1976. L'attribution d'un contingent aux offices laitiers des cantons et à la Division de l'agriculture s'impose, car certains producteurs ne sont affiliés ni à une société locale ni à une section de l'Union centrale et doivent dès lors faire rapport aux offices mentionnés, comme c'est actuellement le cas. Les sections de l'Union centrale répartissent selon les mêmes principes le volume de production à leur disposition entre les sociétés. En revanche, la répartition du contingent de ces sociétés entre les producteurs ne se fondera pas seulement sur les livraisons effectuées au cours de la période de référence. La surface agricole exploitée doit être aussi prise en considération car il importe que la production soit liée à la base fourragère de l'exploitation. La prise en considération de la surface sera toutefois la source de grandes difficultés puisque, on l'a vu, de vastes régions de la Suisse n'ont pas encore été l'objet d'un relevé du cadastre de la production agricole, que les conditions de propriété et d'exploitation ne peuvent être considérées comme semblables, et qu'il faut tenir compte de nombreuses mutations (afferriages, locations, achats, ventes, droits d'usage, etc.). Il faudra également déterminer la forme à donner aux possibilités d'échange de contingents. Ces questions de détail ne sont pas encore définitivement élucidées.

Si des éléments de force majeure (épizooties, accidents, incendie, etc.) ont fortement influé sur les livraisons au cours de la période de référence, il sera possible d'accorder des contingents supplémentaires sur une réserve, afin d'atténuer les rigueurs que comportent ces cas spéciaux. Il en irait de même dans les cas particuliers qui résultent d'assainissements de domaines, de la construction de fermes de colonisation, ou d'autres circonstances exceptionnelles.

Lorsqu'un producteur désire mettre du lait dans le commerce alors qu'il ne le faisait pas auparavant, un contingent lui serait attribué par la section de l'Union centrale. Ce nouveau contingent ne devrait pas excéder, par hectare, la quantité de lait livrée en moyenne (par hectare) dans le rayon de la société la plus proche. En cas d'abandon de la production laitière, le contingent devenu libre sera probablement mis à la disposition de la fédération laitière.

Si la superficie d'une exploitation diminue, le contingent est réduit en proportion et, inversement, accru en cas d'agrandissement.

Cette esquisse du mode d'application envisagé tend à montrer quels problèmes pose l'application d'un contingentement laitier par exploitation. Nos explications mettent clairement en évidence le caractère sévère d'une telle intervention dans l'un des secteurs les plus importants de l'agriculture, ainsi que l'impossibilité d'éviter certaines rigueurs. En outre, il faut relever que l'application de cette mesure placerait l'administration et les organisations laitières en face de tâches difficiles à assumer, bien qu'on dispose d'éléments relativement concrets pour l'exécution. En effet, nombre de difficultés imprévisibles de tout ordre n'apparaîtront nettement qu'en cours d'application.

142.2 Mesures visant à alléger le marché du lait, à améliorer les structures et à encourager la production de qualité

A côté de celles qui sont exposées sous chiffre 142.1, il faut disposer de mesures d'orientation susceptibles d'être appliquées isolément ou simultanément, selon la situation. Ces mesures sont énumérées aux articles 6 à 17 du projet d'arrêté. Elles se rattachent presque toutes aux dispositions actuellement en vigueur. Les articles proposés sont rédigés de manière à leur donner un caractère de prescriptions facultatives, afin de conserver la plus grande latitude possible en matière d'application. Le point de vue déterminant quant à l'application de ces mesures est leur capacité d'aider à garder le contrôle de la production laitière et de contribuer à réduire les dépenses portées au compte laitier, si cela est possible.

L'article 6, 1^{er} alinéa, nous donne la compétence de prescrire ou d'encourager des campagnes d'élimination de vaches laitières, ainsi que la reconversion d'exploitations en entreprises d'engraissement ou d'un autre genre.

La dernière campagne d'élimination s'est déroulée en 1974. Les opinions divergent beaucoup quant à l'efficacité de telles campagnes. Certes, elles ont chaque fois permis de réduire temporairement l'effectif des vaches et, partant, le volume des livraisons, mais le remplacement ultérieur des animaux abattus par des bêtes de meilleure qualité a donné lieu à des critiques. En revanche, ces mesures ont eu pour avantage d'équilibrer l'offre de bétail de boucherie. Nous n'envisageons pas pour l'instant d'organiser d'autres campagnes, mais sommes cependant d'avis qu'il convient en principe de conserver ce moyen d'action, vu la longue durée de validité de l'arrêté et afin de pouvoir agir avec le plus de souplesse possible. Les reconversions d'exploitations en entreprises d'engraissement ou d'un autre type représentent en principe un autre moyen d'endiguer la production laitière. Un encouragement de ces mesures n'entre certes pas non plus en ligne de compte pour l'instant, mais nous voulons reprendre cette disposition dans le nouvel arrêté, pour les raisons mentionnées au sujet des campagnes d'élimination.

La faculté doit nous être donnée de limiter aux régions sans fabrication de fromage l'application des dispositions de l'article 6 mentionnées jusqu'ici, afin de toucher le moins possible à la production de fromage, souhaitable selon l'ordre de priorité de l'utilisation du lait.

Etant donné la nécessité d'alléger le compte laitier, nous devons aussi être habilités à prendre d'autres mesures adéquates.

Selon l'article 6, 2^e alinéa, le coût des mesures décrites doit être couvert par le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19 de la loi sur l'agriculture, dans la mesure où il n'est pas utilisé à d'autres fins, que précise la législation agricole. Si ces moyens financiers ne suffisent pas, le solde des frais est mis par moitié à la charge de la Confédération et à celle des fournisseurs de lait. A cet effet, nous sommes autorisés à majorer d'un centime au plus le montant à garantir selon l'article 4.

Il ressort des explications données au sujet du 1^{er} alinéa que cette disposition ne sera pas une source de dépenses, pour l'instant tout au moins. Autrefois aussi, les producteurs n'ont été appelés à la couverture des dépenses que pour des montants relativement faibles. C'est pour cette raison, mais surtout pour des considérations d'ordre financier, que nous ne sommes pas disposés à donner suite au souhait exprimé en procédure de consultation par certains milieux agricoles, qui désiraient voir créer à nouveau un fonds de compensation spécial, alimenté par le produit temporairement inutilisé des suppléments de prix sur les denrées fourragères; ce fonds servirait en premier lieu à couvrir les dépenses résultant de l'application des mesures énumérées au 1^{er} alinéa. En d'autres occasions, nous nous sommes aussi opposés, de manière conséquente, au maintien ou à la création de fonds spéciaux de ce type.

Les producteurs qui désirent reconvertir leur exploitation se heurtent fréquemment à des difficultés au moment de leur sortie de la société de laiterie. Bien souvent, les indemnités prévues dans les statuts sont fixées à un niveau nettement prohibitif, si bien que le membre ne peut quasiment pas se libérer des entraves mises à la sortie de la société pour cause de reconversion. Des critiques ont fréquemment été émises, au Parlement et dans le public, à propos de telles situations.

Relevons à ce sujet qu'une des conditions que pose le code des obligations à la fixation d'une indemnité de sortie, à savoir que celle-ci cause un préjudice sérieux à la société, n'est pratiquement jamais remplie en zone d'ensilage. Cela n'empêche toutefois pas la fixation d'indemnités d'un montant généralement excessif. Dans bien des cas, les sociétés semblent exploiter la crainte de devoir comparaître devant un tribunal, qu'ont les producteurs désirant reconvertir leur exploitation.

L'article 6, 3^e alinéa, nous oblige à faire en sorte que les agriculteurs désirant reconvertir leur exploitation puissent s'informer du caractère équitable du montant de l'indemnité de sortie prévue dans les statuts. A notre avis, la commission de conciliation que l'Union centrale a créé il y a peu de temps à cet effet pourrait se charger de cette tâche. Les producteurs auraient alors la possibilité de s'adresser à cette commission, et d'éviter ainsi les risques et les ennuis causés par une action en justice. Nous accorderons toute notre attention à cette question, si importante dans les cas particuliers.

On réclame sans cesse de la Confédération qu'elle prenne en charge les indemnités de sortie; cette proposition a aussi été faite dans le cadre de la procédure de consultation. Les dépenses portées au compte laitier ne doivent toutefois plus augmenter; c'est pourquoi nous nous opposons à cette prise en charge. Cette question devrait d'ailleurs perdre de son importance si la commission de conciliation mentionnée plus haut fait bien son travail.

L'article 7 nous autorise à prendre les mesures nécessaires pour encourager l'utilisation de lait entier et de graisse laitière pour l'élevage et l'engraissement des bovins. Le coût de ces mesures est mis à la charge du compte laitier.

Cette autre mesure propre à alléger le marché laitier a été appliquée pour la première fois en 1970/71, avec effet rétroactif, en vertu de notre arrêté du 12 mai 1971 sur le paiement de contributions aux agriculteurs engraisant des veaux. La contribution par vache dont le lait n'était pas commercialisé s'élevait à 200 francs. L'application de cette mesure a été poursuivie par la suite, et les taux adaptés régulièrement. Notre arrêté du 27 mars 1974 sur le paiement de contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé a porté la contribution à 400 francs, puis à 500 après sa révision, le 23 avril 1975. Aucune contribution n'est versée pour la première vache depuis le 1^{er} novembre 1974. A

la contribution par vache s'ajoute actuellement une contribution de 300 francs par animal destiné à l'engraissement, mais seulement dans les exploitations qui élèvent les veaux pour l'engraissement de bovins ou la reconstitution de leur troupeau.

Les résultats de cette mesure justifient son application, malgré les coûts élevés qu'elle implique. Durant l'année de compte 1974/75, quelque 13 600 exploitations détenant 61 000 vaches en tout n'ont pas livré de lait. Rapporté à l'effectif total de 907 000 vaches (recensement de 1976), c'est un chiffre respectable. Etant donné que la productivité laitière des vaches augmente chaque année, alors que le volume de lait commercialisé ne devrait en aucun cas s'accroître, nous considérons qu'il est judicieux de maintenir cette mesure.

Il est constamment demandé, en relation avec l'encouragement de l'utilisation de lait entier, de prescrire un poids minimum à l'abattage des veaux. Durant la session de printemps 1973, des postulats déposés devant les deux conseils demandaient que les veaux ne soient pas abattus avant d'avoir atteint un poids vif de 70 kilos au moins. Nous avons accepté ces postulats lors de la session d'été 1973 et nous sommes engagés à procéder à des enquêtes.

De décembre 1973 au mois d'avril 1974, le poids mort de 110 207 veaux abattus dans 45 abattoirs publics et privés a été relevé. La moyenne obtenue s'est élevée à 87,4 kilos.

La répartition entre les classes de poids est la suivante:

Poids mort	20 à 30 kg	31 à 40 kg	41 à 50 kg	51 à 70 kg	71 à 100 kg	101 kg et plus
Part en pour-cent	1,9	4,3	6,7	7,4	51,2	28,5

La part des veaux de moins de 40 kilos de poids mort, lequel correspond à un poids vif d'environ 70 kilos, ne s'élevait donc qu'à 6 pour cent. La prescription d'un poids vif minimum de 70 kilos ne devrait dès lors guère entraîner d'augmentation des quantités de lait entier utilisées dans l'exploitation. Le travail administratif considérable qu'impliquerait le contrôle des poids à l'abattage ne se justifie donc pas. De plus, la situation s'est modifiée depuis 1973, en ce sens que la production de viande de veau n'est plus trop faible, mais excédentaire, si bien qu'il n'y a aucune raison de prendre des mesures pour garantir la production de bovins destinés à l'engrais. Eu égard aux résultats de l'enquête, et compte tenu de la situation actuelle sur le marché des veaux, situation qui ne devrait guère se modifier à moyen terme, nous estimons inutile de prescrire un poids minimum à l'abattage pour les veaux.

Aux termes de l'article 8 nous sommes habilités à fixer des normes de composition pour les succédanés du lait et à percevoir une taxe sur ces denrées fourragères, aux fins de réduire la production de lait commercial et dans l'intérêt d'une mise en œuvre économique de ce lait. Ces compétences correspondent pour l'essentiel à celles que nous donne l'article 7 de l'arrêté en vigueur. La rédaction de la disposition légale a cependant été quelque peu modifiée. Ainsi, il est tout d'abord question des normes de composition, puis de la taxe. Cette succession correspond mieux que l'ancienne à l'importance effective des deux mesures considérées. En outre, la définition du terme «succédané du lait» a été incluse dans l'arrêté, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici.

L'arrêté sur l'économie laitière 1962 offrait déjà la possibilité de percevoir une taxe sur les succédanés du lait. Cette possibilité a été reprise, après coup il est vrai, dans l'arrêté de 1966, en même temps que la compétence de fixer des normes de composition. Nous avons fait usage de cette seconde compétence pour la première fois le 1^{er} juin 1968. La prescription en vigueur à l'époque exigeait une teneur en poudre de lait écrémé de 60 pour cent et une teneur en graisse laitière indigène de 2,7 pour cent (4 par la suite), sous forme de poudre de lait entier. Depuis 1974, la teneur en graisse laitière qui est exigée est exprimée par une teneur équivalente en poudre de lait entier standardisée. Selon les prescriptions en vigueur, les succédanés du lait doivent contenir au moins 62 pour cent de poudre de lait écrémé et 18 pour cent de poudre de lait entier.

La taxe n'a plus actuellement qu'une très faible signification. Le 1^{er} novembre 1969, date de son institution, elle s'élevait à 30 francs par quintal de succédanés du lait. Actuellement, elle n'est que de 5 francs par quintal, alors qu'on avait même renoncé à la percevoir du 1^{er} mai 1971 au 31 mars 1972.

Selon les constatations faites, les mesures mentionnées exercent une influence positive en matière d'utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement, et contribuent ainsi à modérer les livraisons de lait. Il convient dès lors de les reprendre. Il serait toutefois peu réaliste de vouloir mettre fin à l'utilisation de succédanés du lait. Il s'agit bien davantage de maintenir dans des limites supportables l'intérêt que suscite leur utilisation, si la situation l'exige du point de vue de la production laitière. L'article 8 n'est pas impératif et nous sommes décidés à faire usage des possibilités offertes de façon très souple, en tenant compte des circonstances.

L'article 8, 1^{er} alinéa, nous autorise à fixer des normes de composition pour les succédanés du lait. Par succédanés du lait, il faut entendre toutes les denrées fourragères propres à remplacer ou compléter le lait entier, des constituants du lait (par exemple la graisse et les protéines) ou certains sous-produits de l'industrie laitière (par exemple le lait écrémé, le babeurre, le petit-lait). Selon cette définition, les produits à considérer comme des succédanés du lait ne sont pas seulement les produits «classiques», à base de poudre de lait écrémé, mais

aussi les produits de substitution à base de protéines végétales ou synthétiques. Cette définition permet d'éviter que des sources de protéines bon marché supplantent le lait écrémé. Nous n'avons évidemment pas l'intention d'exclure, par l'établissement de normes de composition, l'utilisation de fourrage grossier ou de denrées fourragères de même type, dans la mesure où ils sont donnés habituellement, en plus du lait entier, aux animaux d'élevage, au fur et à mesure que leur âge augmente.

Le 1^{er} alinéa constitue également la base légale permettant de prescrire, pour les succédanés du lait, une teneur minimum en graisse laitière indigène, sous forme de poudre de lait entier. D'une part, le fait de fixer des normes de composition renchérit les succédanés du lait et pare ainsi à une utilisation excessive, qui aurait inévitablement pour effet de faire enfler les livraisons de lait. D'autre part, il contribue à l'écoulement, à des prix appropriés, de la poudre de lait écrémé et de la graisse laitière indigènes, dans l'intérêt d'une mise en valeur du lait la plus économique possible.

Des normes de composition ne peuvent être prescrites que pour les succédanés du lait fabriqués dans le pays. Cela va de soi et il n'est pas nécessaire de le mentionner expressément dans l'arrêté. Les succédanés du lait importés sont grevés d'un supplément de prix, en vertu de l'article 19 de la loi sur l'agriculture. Ce supplément s'élève actuellement à 230 francs par quintal et met une barrière infranchissable à l'importation.

En vertu de l'article 8, 2^e alinéa, nous pouvons ordonner la perception, sur les succédanés du lait fabriqués dans le pays ou sur les matières premières et les produits semi-finis servant à leur fabrication, d'une taxe dont le taux peut varier selon le genre de succédané. La perception de la taxe se justifie s'il faut parer à un accroissement des livraisons de lait à l'aide d'une plus forte utilisation de lait entier dans l'engraissement et l'élevage notamment. De telles mesures peuvent donc avoir aussi un caractère préventif. La taxe ne frappe que les succédanés du lait fabriqués dans le pays car un supplément de prix est perçu sur les produits importés, nous l'avons vu. Il en va d'ailleurs de même pour la poudre de lait écrémé utilisée comme matière première, qui est actuellement grevée d'un supplément de prix de 230 francs par quintal.

La taxe peut également être perçue, de façon générale, sur toutes les matières premières et sur les produits semi-finis pouvant servir à fabriquer des succédanés du lait notamment. On pourrait par exemple envisager une taxe sur toute la poudre de lait écrémé, mais alors l'industrie des denrées alimentaires serait aussi touchée. C'est pourquoi il faut prévoir le remboursement de la taxe à ces utilisateurs. Le cas échéant, il nous incomberait de régler les détails du remboursement.

Selon l'article 8, 3^e alinéa, le produit de la taxe continuera de servir à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles indigènes, et à favoriser leur écoulement.

Le problème que posent la réglementation de l'emploi de succédanés du lait et ses conséquences pour l'engraissement de veaux, est une chose on ne peut plus controversée. La procédure de consultation l'a confirmé une fois de plus. Ainsi, divers milieux aimeraient réduire à un minimum la fabrication de tels produits, alors que d'autres formulent des objections quant au renchérissement notable que subissent ces moyens de production, si importants pour eux, à cause des normes de composition surtout.

Nous renoncerons à donner ici un exposé technique détaillé. Cependant, nous considérons comme très important le fait que les commissions de spécialistes qui ont étudié ce problème très complexe à de nombreuses reprises en sont arrivés à des conclusions qui ne nous engagent nullement à nous écarter de la voie moyenne suivie jusqu'ici. A l'avenir aussi, nous ferons l'usage le plus souple possible de cette disposition de l'arrêté, en tenant compte de tous les points de vue.

Il convient de remarquer ce qui suit au sujet de l'article 9 du projet: L'article 8 de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, qui doit être remplacé, nous autorise à percevoir une taxe sur la poudre de lait écrémé fabriquée dans le pays. Cette disposition a créé la possibilité de relever, dans l'intérêt du compte laitier, la valeur comptable du lait écrémé, bien souvent considérée comme trop faible, dans la mesure où ce produit est commercialisé sous forme de poudre.

La poudre de lait écrémé est une matière première utilisée le plus souvent dans l'industrie des produits alimentaires et des denrées de luxe, et non seulement pour fabriquer des succédanés du lait. Or, les constituants du lait autres que la graisse (protéines, lactose, sels minéraux, etc.) dont la présence est nécessaire dans les produits finis peuvent, du point de vue technique, provenir aussi bien du lait écrémé frais que du lait écrémé en poudre. Les expériences faites au début de 1975 ont prouvé que les fabricants esquivent partiellement la perception d'une taxe, même modeste, sur la poudre de lait écrémé en utilisant du lait écrémé frais.

En conséquence, il est indispensable d'élargir la compétence accordée afin de permettre en principe la perception d'une taxe sur le lait écrémé (*art. 9, 1^{er} al.*), la possibilité de prélever un montant correspondant sur la poudre de lait écrémé ou sur le produit fini étant réservée, lorsque des normes de composition existent.

La fabrication de produits partiellement ou entièrement écrémés entraîne un accroissement de la production de beurre dont le placement coûte à l'heure actuelle approximativement 8 francs par kilo au compte laitier (beurre de cuisine frais). C'est pourquoi nous proposons d'apporter un correctif, par la perception d'une taxe, à la réduction de prix dont ces produits bénéficient automatiquement, en raison même du système. Le montant prélevé doit s'élever au plus à la différence entre le prix de prise en charge et le produit de la vente du beurre correspondant à la quantité de crème retirée du lait entier (*art. 9, 2^e et 3^e al.*).

Nous estimons indispensable de procéder de la sorte à l'avenir, à cause des dépenses élevées qui résultent de la mise en valeur des produits laitiers. Mais il convient de préciser qu'il n'est pas question d'interdire la fabrication de produits laitiers partiellement ou entièrement écrémés. Il s'agit bien plus d'empêcher que les organismes chargés de la mise en valeur du beurre ne doivent prendre en charge des quantités croissantes de graisse laitière supplémentaire, à un prix s'élevant à plus du double du prix de vente réalisé sur le marché, tout en critiquant les frais de mise en valeur du beurre, en augmentation constante. L'application de la mesure proposée renchérra certes un peu les produits écrémés, mais elle déchargera l'Etat d'une partie au moins des pertes qu'il devait prendre en charge jusqu'ici.

Selon l'article 9, 4^e alinéa, le produit de la taxe doit servir à réduire le prix des produits laitiers et des graisses comestibles indigènes, et à favoriser leur placement.

Nous sommes bien conscients qu'il s'agit là d'une mesure impopulaire. Cependant, si elle n'est pas appliquée, les contribuables devront payer chaque année quelques millions de francs de plus. Or, cela n'est plus justifié actuellement. Alors que l'industrie intéressée, le commerce et certains consommateurs ont demandé que cette nouvelle disposition soit biffée, l'agriculture et l'économie laitière unanimes, de nombreuses associations, au nombre desquelles figurent aussi des organisations de consommateurs, ainsi que bon nombre de cantons ont approuvé le texte proposé, élargi comparativement à celui qui est en vigueur. Nous sommes également d'avis que cette disposition sert les intérêts d'une utilisation ménagère des deniers de la Confédération et qu'elle doit dès lors être insérée dans l'arrêté.

En vertu de l'article 10, 1^{er} alinéa, nous devons, à l'avenir aussi, pouvoir percevoir des suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème, de glaces comestibles et de préparations. La base légale permettant de prélever des suppléments de prix sur la crème et la poudre de crème importées existe depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté sur l'économie laitière 1959. Celle qui concerne les glaces comestibles et les poudres pour la fabrication de tels produits a été insérée pour la première fois dans l'arrêté sur l'économie laitière 1962. A l'occasion de la révision de l'arrêté sur l'économie laitière 1966, le 15 mars 1968, une base légale a été créée aux fins de permettre la perception de suppléments de prix sur les préparations contenant plus de 25 pour cent en poids de graisse (p. ex. pâte à gâteaux) ou plus de 30 pour cent en poids de lait desséché ou de poudre de crème (p. ex. préparations à base de cacao).

Les suppléments de prix sur la crème et la poudre de crème sont perçus depuis leur institution; ceux qui le sont sur les préparations contenant de la poudre de lait ou de crème depuis 1972. A cette époque, les préparations à base de poudre de lait entier ont été soumises à une réglementation spéciale. Comme la poudre

de lait entier pure, ces préparations sont soumises à un régime de prise en charge en vertu de l'article 23, 1^{er} alinéa, lettre c, de la loi sur l'agriculture.

Selon la réglementation prévue dans l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, nous proposons à nouveau de nous laisser le soin de fixer la teneur minimum des préparations en graisse (beurre, huiles et graisses comestibles), en lait desséché ou en poudre de crème, qui est déterminante en matière de prélèvement de suppléments de prix, sous réserve d'arrangements conclus avec la CEE et dans le cadre des dispositions de l'AELE, ainsi que de renoncer à fixer des taux dans l'arrêté.

Pour être complets, nous mentionnerons qu'il n'a pas été fait usage jusqu'à maintenant de la compétence de percevoir des suppléments de prix sur les préparations alimentaires contenant des graisses, les glaces comestibles et les poudres servant à leur fabrication. D'une part, les importations de préparations contenant des graisses (pâte à gâteaux) étaient insignifiantes. D'autre part, les droits de douane frappant les glaces comestibles et les poudres servant à leur fabrication sont consolidés dans le cadre du GATT; nous ne pourrions dénoncer ces consolidations et prescrire la perception de suppléments de prix qu'en offrant certaines compensations à nos partenaires. En revanche, des droits de douane sont perçus depuis le 1^{er} avril 1973 sur les produits de cette nature qui proviennent de pays de l'AELE, dans le cadre d'une adaptation progressive à la réglementation s'appliquant au commerce avec la CEE. Cette circonstance serait la cause du recul des importations enregistré en 1975 et 1976. Il n'en reste pas moins que la base légale permettant la perception de suppléments de prix sur les glaces comestibles et les poudres servant à leur fabrication doit être maintenue, à titre de précaution.

Les suppléments de prix ne doivent en principe 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 des produits indigènes comparables (*art. 10, 2^e al.*).

Nous devrions aussi conserver la compétence de percevoir, sur les produits indigènes du genre de ceux qui sont visés au 1^{er} alinéa, une taxe correspondant aux suppléments de prix, si des engagements contractés en matière de politique commerciale le requièrent (*art. 10, 3^e al.*).

Le rendement des suppléments de prix doit servir à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles indigènes, ainsi qu'à favoriser leur écoulement (*art. 10, 5^e al.*).

L'article 11, 1^{er} alinéa, nous donnera la compétence de percevoir des suppléments de prix sur les importations de fromage. Il correspond à l'article 9a de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur, qui a été repris sans modification.

Les raisons qui, à l'époque, ont conduit à prélever des suppléments de prix sur les importations de fromage sont exposées en détail sous chiffre 114.226, de même que la procédure suivie.

L'article 11, 2^e alinéa, fixe une limite supérieure aux suppléments de prix. Ceux-ci ne doivent en aucun cas excéder la différence entre le prix à l'importation, franco frontière et droit de douane compris, et le prix de gros moyen des sortes de fromage indigènes comparables. En procédant à cette comparaison, il faut tenir compte de l'abaissement des prix obtenu à l'aide du rendement des suppléments de prix perçus à la frontière depuis le 1^{er} mai 1975. En outre, les suppléments de prix peuvent être échelonnés selon les positions du tarif douanier et les sortes de fromage.

Aux termes de l'article 11, 3^e alinéa, le produit des suppléments de prix sert à réduire d'un montant supplémentaire le prix de vente dans le pays de fromages indigènes fabriqués de manière rationnelle, en premier lieu de fromages à pâte molle et à pâte mi-dure. Ce système de répartition vise surtout à éviter que, dans l'ensemble, les consommateurs n'aient à subir un renchérissement du fromage en raison de la perception de suppléments de prix.

L'article 11, 4^e alinéa, nous permet de régler les aspects techniques de la perception des suppléments de prix. Dans ce domaine, nous recourrons, à l'avenir aussi, à une solution impliquant le moins possible de travaux administratifs, afin de ne pas compliquer inutilement les conditions d'importation du fromage.

Lors de la procédure de consultation, le système de suppléments de prix sur le fromage institué le 1^{er} mai 1975 n'a pratiquement fait l'objet d'aucune critique. Les opinions divergent toutefois beaucoup quant à la pratique qu'il y aura lieu de suivre dans le domaine de l'application. Si les milieux agricoles demandent une majoration des suppléments de prix, en contrepartie d'un éventuel contingentement laitier, le commerce d'importation surtout, les organisations de salariés et certains groupements de consommateurs considèrent le niveau actuel des suppléments de prix comme un maximum. Ces milieux mettent notamment en garde contre le risque sérieux de nuire aux intérêts de nos exportations de fromage. Il nous incombera donc, à l'avenir aussi, d'appliquer le système des suppléments de prix en suivant comme jusqu'ici une voie moyenne, qui serve l'intérêt général et tienne compte des divers points de vue.

L'article 12 prescrit que les milieux intéressés doivent être entendus avant que nous arrêtions des dispositions d'exécution relatives aux articles 6 à 11. Eu égard à l'importance et aux effets des mesures en question, cette disposition s'impose et correspond à la pratique suivie en pareil cas.

Divers gouvernements cantonaux et de larges milieux de l'agriculture ont demandé d'étendre l'obligation d'entendre les intéressés aux dispositions d'exécution qui concernent le contingentement laitier, selon l'article 5 du projet.

Nous avons renoncé à mentionner l'article 5 dans l'article 12. Les cantons sont de toute manière consultés lors de l'établissement de dispositions d'exécution relatives à la législation agricole, et les organisations agricoles et laitières ont participé aux travaux préliminaires sur le contingentement, comme nous l'avons déjà relevé. C'est pourquoi la fixation dans l'article 12 d'obligations allant au-delà de ce qui est proposé doit être rejetée.

Selon l'article 13, nous pourrions verser, sur les ressources générales de la Confédération, une contribution aux frais d'acquisition de lait de secours, dans l'intérêt du maintien de l'écoulement du lait de consommation dans les régions où la production laitière est insuffisante, c'est-à-dire en fait dans les cantons du Tessin et du Valais, et à Genève. L'article 11 de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur contient déjà une telle disposition, dont le champ d'application est toutefois un peu plus étendu puisqu'elle se réfère aux villes et aux régions à faible production laitière. Actuellement, les coûts supplémentaires sont en principe couverts dans leur totalité à l'aide de contributions. Le montant des contributions devrait continuer d'atteindre quelque 3 millions de francs par année.

On peut en principe considérer que l'Union centrale et les fédérations laitières ont mené à chef leurs efforts visant à réduire les frais d'acquisition de lait de secours (mesures d'organisation, reconversion d'entreprises de transformation en centres collecteurs de lait de consommation). Etant donné les fluctuations saisonnières et régionales de la production et de la consommation de lait, certaines tâches de régularisation devront encore être assumées à l'avenir, de sorte qu'il ne sera pas possible d'éviter tout recours à des livraisons de lait de secours ou de lait de renfort.

L'article 14, 1^{er} alinéa, nous autorise à poursuivre l'application de mesures propres à maintenir et à développer la fabrication de fromage, notamment en zone d'interdiction de l'ensilage. Il s'agit en particulier des indemnités pour interdiction d'ensiler, des contributions aux frais de mise hors service de silos et de reconversion d'entreprises à l'exploitation sans ensilage, de la contribution destinée à garantir la fabrication de fromage en zone d'ensilage, des suppléments de prix sur le lait transformé en fromage et du versement de primes de regroupement en économie fromagère.

En vertu de l'article 14, 2^e alinéa, la Division de l'agriculture peut être autorisée, ce qui est nouveau, à procéder à des transferts de la zone d'ensilage dans celle d'interdiction, si le maintien et le développement de la fabrication de fromage, ou la qualité de ce produit, devaient être sans cela mis en péril. A l'avenir, de telles mesures devront notamment être appliquées aux fins de conserver à nos fromages leur renom de produits laitiers naturels. Nous renvoyons à cet égard aux explications détaillées qui figurent sous chiffre 115 et ont trait à la nécessité de renoncer à l'avenir à l'addition de produits chimiques au lait de fromagerie.

Les transferts d'une zone à l'autre servent les intérêts de l'ensemble de l'agriculture car ils influent, en définitive, sur le niveau de la quantité de base qui peut être autorisée; les intérêts particuliers doivent obligatoirement céder le pas à cet intérêt général.

Des transferts de la zone d'ensilage dans la zone d'interdiction ne seront décidés qu'après une étude approfondie de la situation, et après que les sociétés intéressées auront été entendues. L'Union centrale et sa section compétente seront évidemment appelées à collaborer. Les sociétés susceptibles d'être transférées sont en principe celles qui sont situées à proximité ou à l'intérieur du bassin de ravitaillement de fromageries qui ont besoin de davantage de lait provenant d'exploitations ne pratiquant pas l'ensilage.

Selon l'article 14, 3^e alinéa, le coût de l'encouragement de la fabrication de fromage continuera à être mis à la charge du compte laitier. La procédure d'indemnisation qui existe depuis des années et qui prévoit une participation financière de l'Union centrale, doit en principe être maintenue pour les transferts d'une zone à l'autre.

L'article 15, 1^{er} alinéa, nous autorisera à accorder des contributions aux frais d'amélioration des structures dans le secteur de la fabrication de fromage. Il s'agit de soutenir les investissements et les mesures d'organisation visant à la création d'entreprises rationnelles, dont l'existence est assurée à long terme, qui constitueront l'assise d'une structure saine et économique dans le domaine de la fabrication du fromage. A la différence du régime en vigueur, l'application des mesures d'encouragement sera limitée au secteur fromager. Il ne sera plus nécessaire, en effet, d'accorder des contributions aux frais d'amélioration des structures pour les mesures visant à améliorer la qualité et à réduire les frais dans le secteur du lait de consommation, l'objectif fixé en l'occurrence ayant été atteint en grande partie.

Au cours de la procédure de consultation, les producteurs de lait ont fait valoir que la situation n'est pas statique et que des contributions aux frais d'amélioration des structures devront être accordées dans ce secteur avant la fin du mois d'octobre 1987. Il faudrait donc maintenir la réglementation actuelle, qui est complète. Quelques cantons se sont prononcés dans le même sens. Nous estimons que les adaptations qui seraient nécessaires dans le secteur du lait de consommation devront être considérées comme des mesures dites d'entraide et, dès lors, être réalisées sans aide financière supplémentaire des pouvoirs publics, d'autant que les investissements à consentir dans ce secteur sont bien moindres que ceux qu'exige la rénovation ou la construction de fromageries.

L'article 15, 2^e alinéa, souligne l'importance que revêt, à titre de moyen auxiliaire de décision en matière d'amélioration des structures, le cadastre des centres collecteurs et des entreprises de transformation du lait que l'Union

centrale a levé; ce cadastre doit servir de base aux projets et à la réalisation d'améliorations des structures. Contrairement à ce qui est parfois affirmé, le cadastre ne constitue pas, en soi, un plan de structures arrêté, mais se borne à reproduire exactement la situation actuelle.

L'Union centrale et sa section compétente élaborent, avec la collaboration de la Division de l'agriculture, des projets d'amélioration des structures, qui déterminent les objectifs à atteindre. Les tiers directement intéressés, tels l'industrie laitière privée, peuvent être appelés à prêter leur concours. La Division de l'agriculture se prononce de manière définitive sur ces projets. C'est à elle aussi qu'il incombe de statuer en premier ressort sur l'aide financière accordée.

Une nouvelle compétence est donnée à la Division de l'agriculture, à savoir celle d'ordonner des regroupements d'entreprises et, le cas échéant, les transferts de zones qu'ils impliquent, si l'utilisation du lait conforme à l'ordre de priorité l'exige. L'application de cette disposition, précisons-le, ne deviendra pas la règle. On tentera tout d'abord de rechercher une solution à l'amiable. Il est cependant nécessaire qu'à l'avenir des pressions puissent être exercées dans certains cas.

Quelques cantons et l'Union suisse des paysans n'approuvent cette compétence qu'à la condition que les mesures de ce genre ne soient arrêtées qu'avec l'accord des cantons. Pour leur part, les producteurs de lait souhaitent que la législation prescrive le recours à la collaboration des milieux de l'économie laitière. Comme nous l'avons déjà exposé, nous considérons que la recherche de solutions arrêtées à l'amiable va de soi; des dispositions légales complémentaires sont dès lors superflues. En outre, il n'est pas nécessaire de consulter les cantons en ce domaine.

L'article 15, 3^e alinéa, souligne le caractère subsidiaire des contributions aux frais d'amélioration des structures. Il faut examiner chaque fois dans quelle mesure les contributions pour améliorations foncières, les crédits d'investissements, les autres aides et les moyens financiers du requérant suffiraient à financer l'amélioration de structure envisagée. Ce faisant, il faut tenir compte du fait qu'une amélioration des structures doit aussi avoir des aspects positifs, sur le plan financier, pour les fournisseurs de lait intéressés, faute de quoi le projet ne saurait guère être réalisé.

En vertu de l'article 15, 4^e alinéa, tous les frais en relation avec l'amélioration de la structure des fromageries seraient mis, comme jusqu'ici, à la charge du compte laitier. En cas de transfert de zones lié à une amélioration des structures, les considérations développées au sujet de l'article 14, 3^e alinéa, sont aussi valables.

L'article 16 du projet concerne le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. Comme on le sait, l'arrêté sur l'économie laitière 1971 a obligé les cantons à créer un tel service. Cette obligation n'existait pas auparavant. Les dispositions en vigueur sont en principe reprises dans le projet.

A ce sujet, nous renvoyons au chiffre 116.12 du présent message et rappelons une nouvelle fois que cette disposition a une grande importance pour l'amélioration de la qualité du lait et des produits laitiers. L'activité qu'exerce ce service a en effet une influence favorable sur le compte laitier.

En conséquence, la Confédération participe depuis lors dans une plus large mesure à la couverture des frais de ce service; les cantons et organisations laitières contribuent aussi à la couverture de ces frais.

Les organisations laitières et divers cantons critiquent le fait que la Confédération refuse de subventionner les prestations sociales concernant le personnel du Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. Quelque compréhension que nous ayons à cet égard, nous maintiendrons le régime en vigueur pour des considérations d'ordre financier. La prise en considération de ces prestations inciterait en effet d'autres institutions à demander de bénéficier du même traitement, ce qui augmenterait de beaucoup les charges de la Confédération.

Etant donné que l'arrêté sur l'économie laitière continuera de constituer la base légale sur laquelle se fonde le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière, il est indiqué d'insérer dans ce texte légal toutes les prescriptions qui s'appliquent à ce service. C'est pourquoi les dispositions qui figurent dans l'article 40 de l'arrêté sur le statut du lait ont été insérées dans l'article 16 du projet d'arrêté sur l'économie laitière, dans la mesure où elles sont nécessaires à l'adoption de prescriptions d'exécution. Nous proposons en outre de porter le maximum de l'amende disciplinaire à 2000 francs, l'amende infligée en cas de livraison de lait contenant des substances inhibitrices devant s'élever à 600 francs au moins. Ce taux se justifie en raison des graves conséquences qu'a une telle infraction pour l'utilisateur de lait et les consommateurs.

L'article 17 règle la perception, auprès des producteurs non organisés, d'une taxe en faveur de la publicité et de l'amélioration de la qualité. Compte tenu d'une compensation équitable des avantages et des charges, le montant de cette taxe se détermine d'après celui de la contribution exigée des producteurs organisés.

En ce qui concerne les producteurs organisés, de telles mesures d'entraide sont la condition à laquelle est subordonné le versement de contributions fédérales supplémentaires au sens de l'article 1^{er} du projet d'arrêté. Il n'est donc pas besoin d'une réglementation particulière.

Quelques organisations de droit privé intéressées à la mise en œuvre du lait ont demandé que le rendement de la contribution en faveur de la publicité, au paiement de laquelle leurs fournisseurs de lait sont aussi astreints, serve exclusivement à la publicité en faveur de produits, et non de marques, faute de

quoi une partie appropriée du rendement de la contribution devrait être mise à leur disposition à des fins de publicité en faveur de leurs propres marques.

Ce problème fort complexe donne périodiquement lieu à des discussions. Les tenants et les aboutissants ne sont toutefois pas aussi simples que les auteurs de la proposition le croient. Actuellement déjà, l'Union centrale affecte la majeure partie du rendement de la contribution au financement de la publicité en faveur de produits, publicité dont bénéficient tous ceux qui conditionnent du lait et fabriquent des produits laitiers. Sur le plan de la technique publicitaire, il ne serait pas judicieux de consacrer tous les moyens à une publicité neutre.

La plus grande partie des moyens financiers affectés à la publicité de marques provient d'ailleurs de contributions des entreprises des fédérations laitières: ces contributions ne doivent pas être confondues avec celle que versent les fournisseurs de lait. Il faut aussi tenir compte des campagnes publicitaires spécifiques que l'Union centrale soutient en collaboration avec divers intéressés. En outre, nous relèverons que les divergences qui pourraient subsister à cet égard devraient être réglées par les intéressés eux-mêmes.

142.3 *Dispositions pénales et mesures administratives*

Les articles 18 à 23 contiennent les dispositions pénales. Ces dispositions ont déjà été renforcées dans l'actuel arrêté sur l'économie laitière. Nous proposons cependant à l'article 18 du projet, de relever une nouvelle fois, en le portant de 2000 à 5000 francs, le montant maximum de l'amende. A l'avenir, une peine d'arrêts pourra également être prononcée dans les cas d'infraction énumérés sous les lettres a à f. L'amende maximum qui peut être infligée en cas de négligence passera de 1000 à 3000 francs. S'il a fallu renforcer les dispositions pénales, c'est que, selon les constatations faites, la réglementation en vigueur n'a pas un effet préventif suffisant, ni de façon générale, ni dans les cas particuliers. Le renforcement prévu vise à mettre à la disposition des autorités chargées de réprimer les infractions et des tribunaux les moyens de prononcer des peines ayant l'effet préventif recherché. Le juge ne sera pas lié, à l'avenir non plus, par le maximum de l'amende si le contrevenant a agi par cupidité. L'inclusion, sous lettre c, de la prise en charge de lait au mépris des dispositions légales est une innovation.

L'article 19 concerne les infractions commises à l'avantage de tiers ou dans des entreprises. La rédaction proposée correspond à la réglementation établie par la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

Les dispositions des articles 20 et 21 relatives aux peines accessoires et à la poursuite pénale correspondent à celles de l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur; elles ont été reprises sans modification. Il en va de même de l'article 22 du projet, qui ne donne lieu à aucune remarque.

Comme l'article 41 de l'arrêté sur le statut du lait, l'article 23 du nouvel arrêté sur l'économie laitière crée une base légale en vertu de laquelle la Division de l'agriculture peut infliger, à celui qui élude le paiement de tout ou partie des taxes mentionnées dans l'arrêté, une amende s'élevant au maximum au quintuple du montant soustrait. Par analogie avec l'article 74 de la loi fédérale du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes, la répression des tentatives d'éluder le paiement des taxes a été incluse dans le projet. Cette disposition vise surtout la tentative d'éluder par de fausses déclarations le paiement des suppléments de prix perçus sur les fromages importés.

L'article 24 concerne les mesures administratives. Le 1^{er} alinéa donne à la Division de l'agriculture la possibilité de réclamer, par voie de décision, le remboursement d'avantages pécuniaires illicitement acquis, en cas de refus de remboursement spontané. Ces décisions peuvent faire l'objet de recours, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative. Cette réglementation a été prise afin de simplifier le plus possible la procédure, de préférence à celle qui prévoit le dépôt d'une plainte de droit administratif. Conformément à ce qui est le cas jusqu'ici, l'application des dispositions pénales est réservée. Les 2^e et 3^e alinéas correspondent à la réglementation en vigueur et ne donnent lieu à aucune remarque. Le 4^e alinéa contient en revanche de nouvelles dispositions. Il est parfois très difficile de régler certains cas en recourant aux mesures administratives disponibles. Ce n'est souvent qu'après de fastidieux pourparlers qu'on est arrivé à imposer la réglementation établie; cela a même été impossible dans divers cas. La nouvelle disposition vise à permettre d'instituer la réglementation officielle de manière plus directe et plus rationnelle, c'est-à-dire sans devoir recourir à des procédures juridiques compliquées, cela pour le bien général et dans l'intérêt de ceux qui respectent les prescriptions. La compétence de faire usage de cette disposition doit être donnée à la Division de l'agriculture car, en sa qualité d'office spécialisé, celle-ci offre la garantie d'apprécier exactement la situation et d'appliquer correctement le droit. Les voies de recours que prescrit la procédure administrative fédérale sont évidemment réservées.

142.4 Protection juridique

Les articles 25 et 26 précisent les voies de recours. Une procédure spéciale est proposée en matière de contingentement laitier. Eu égard à la nécessité de trancher rapidement les recours relatifs au contingentement, il est indispensable de confier le soin de liquider les recours à des commissions régionales, indépendantes des fédérations laitières, qui statuent en instance unique, dans l'intérêt même d'une constatation plus exacte des faits, pour qu'il soit possible de mieux atteindre les objectifs du contingentement. Selon les vœux exprimés lors de la procédure de consultation, ces commissions devraient compter de trois à cinq membres. Les principes de la loi fédérale sur la procédure administrative s'appliqueront en ce cas aussi.

142.5 Dispositions finales

L'article 27 nous confie l'exécution de l'arrêté. Au besoin, nous pourrions faire appel à la collaboration des cantons, de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, ainsi que des groupements économiques. Nous sommes en outre autorisés, ce qui est nouveau, à déléguer certaines attributions au Département fédéral de l'économie publique, à des offices qui lui sont subordonnés, ou à des organisations laitières.

Ce sont surtout des milieux de l'industrie laitière privée qui se sont opposés, lors de la procédure de consultation, à cette délégation de compétence. Ils ont fait valoir que la délégation éventuelle d'attributions à des organisations laitières pourrait faire naître des conflits d'intérêts, car ces organisations seraient juges et parties. En ce qui nous concerne, nous tenons à cette disposition. Il appartiendra aux autorités de prévenir tout abus, en exerçant une surveillance stricte, et de les punir le cas échéant. En outre, les dispositions d'exécutions établies par les organisations laitières en vertu de l'arrêté seront soumises à l'approbation des autorités.

En raison des dispositions de l'article 26 du projet, l'article 28 complète la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943; une adjonction (art. 100, let. m, ch. 2) rend le recours de droit administratif irrecevable contre les décisions en relation avec le contingentement laitier. On établit ainsi une règle analogue à celle qui s'est révélée judicieuse sur le plan de la réglementation du marché du fromage, en ce qui concerne le classement et la taxation du fromage. L'article 34, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait doit être adapté à la teneur de l'article 16 du projet.

L'article 29 suspend la validité des dispositions de la loi sur l'agriculture et de l'arrêté sur le statut du lait que l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur mettait déjà temporairement hors de vigueur. De même, la validité des articles 34, 1^{er} alinéa, et 40 de l'arrêté sur le statut du lait est suspendue en raison de la nouvelle teneur de l'article 16 du présent arrêté.

L'article 31 fixe à dix ans la durée de validité du nouvel arrêté sur l'économie laitière, c'est-à-dire jusqu'au 31 octobre 1987. Les arrêtés antérieurs étaient tous d'une durée moindre. Il est cependant apparu au cours des années que les arrêtés sur l'économie laitière constituent un complément essentiel des dispositions de la loi sur l'agriculture; de nos jours, ils jouent même un rôle déterminant. Selon toutes prévisions, il ne faut pas s'attendre à la possibilité de renoncer, dans un avenir plus ou moins proche, à l'application de mesures complémentaires d'ordre financier. Dans ces conditions, nous estimons qu'il est judicieux de prévoir une durée de validité sensiblement plus longue pour le futur arrêté sur l'économie laitière.

15 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

151 Conséquences financières

Par rapport à la réglementation en vigueur, le projet n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. Dans l'ensemble, il devrait même avoir pour effet une certaine réduction des dépenses (institution d'un contingentement laitier par exploitation; plus forte participation des producteurs en cas de livraisons excédentaires; taxe sur le lait écrémé ou les produits à base de lait écrémé). Nous avons tenté, dans notre commentaire relatif à l'article 5 du projet, d'évaluer les répercussions financières possibles du contingentement laitier.

152 Effets sur l'état du personnel

Selon les estimations actuelles, l'application des mesures proposées (y compris le contingentement laitier par exploitation) entraînera, pour l'administration fédérale, un surcroît de travail équivalant à peu près à quatre unités de main-d'œuvre. En outre, la Confédération devra prendre en charge les frais de fonctionnement des commissions de recours indépendantes chargées de trancher les recours en matière de contingentement.

16 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, en vertu duquel 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 aux fins de maintenir une population paysanne forte et d'assurer la productivité de l'agriculture. L'article 32 de la constitution est la base légale permettant d'appeler les cantons et les groupements économiques à coopérer à l'application de l'arrêté. L'article 64^{bis} de la constitution fournit la base légale sur laquelle se fondent les dispositions pénales du projet.

2 Modification de l'arrêté sur le statut du lait

21 Généralités

Le chapitre VI de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 (RS 916.350) concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) contient diverses dispositions relatives à la distribution rationnelle et économique du lait de consommation.

Alors que les articles 23 et 25 ont été abrogés, et l'article 21^{bis}, 1^{er} alinéa, modifié par l'arrêté fédéral du 25 juin 1971, les autres dispositions du chapitre VI, à savoir les articles 21, 21^{bis}, 22 et 24 de l'arrêté sur le statut du lait doivent être abrogés à leur tour, en raison de l'évolution de la situation. Il s'agit en l'occurrence des dispositions réglant les matières suivantes, qui ne correspondent plus aux conditions actuelles ou dont l'application n'est plus possible: régime du permis en matière de vente de lait en vrac et de portage à domicile de lait pasteurisé ou upérisé, prescriptions relatives à l'approvisionnement en lait pasteurisé ou upérisé, régime de l'autorisation appliqué aux installations de pasteurisation et d'upérisation, possibilité de fixer des prix minimums pour le lait pasteurisé et le lait upérisé, possibilité d'ordonner la distribution par quartiers. Par la même occasion, diverses autres dispositions doivent être abrogées ou modifiées.

C'est pourquoi, le 2 juin 1976, le Département fédéral de l'économie publique a soumis à l'appréciation des cantons et des organisations économiques un projet de modification de l'arrêté sur le statut du lait, en même temps que le projet de nouvel arrêté sur l'économie laitière et les projets de modification de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la vente de bestiaux. Le projet qui vous est soumis correspond en grande partie au texte qui a fait l'objet de la procédure de consultation.

Rappelons qu'au début de 1974 déjà, lorsqu'il s'agissait de créer une base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur les fromages importés, nous avons soumis à la procédure de consultation un projet qui prévoyait pour l'essentiel l'abrogation des articles précités de l'arrêté sur le statut du lait. Etant donné les résistances qu'exprimaient les avis de divers cantons et des organisations agricoles ou laitières, nous avons renoncé à l'époque à vous proposer de modifier aussi l'arrêté sur le statut du lait et non seulement l'arrêté sur l'économie laitière 1971. Nous étions toutefois de l'avis que cette dernière modification devrait vous être soumise plus tard. Aujourd'hui, nous estimons que le moment est venu de le faire.

22 Résultats de la procédure de consultation

221 Avis des cantons

Dix-neuf cantons s'opposent à l'abrogation générale des dispositions contenues dans le chapitre VI de l'arrêté sur le statut du lait. Quatre d'entre eux déclarent cependant accepter la suppression de certaines prescriptions. De façon générale les cantons font valoir que la réglementation en vigueur a donné de bons résultats. A leur avis, il conviendrait de maintenir le régime de l'autorisation de vente, ainsi que la délimitation de quartiers pour le portage, dans l'intérêt des ventes de lait de consommation. Il serait nécessaire de proroger le régime spécial s'appliquant au lait pasteurisé et au lait upérisé, notamment aux fins de garantir un ravitaillement en lait de consommation bien ordonné. Enfin, la compétence de fixer des prix minimums permettrait d'éviter des abus en matière de concurrence.

222 Avis des groupements économiques et d'autres associations

A la différence des cantons, la grande majorité des groupements économiques et des autres associations ont accepté expressément ou de manière tacite l'abrogation de tous les articles précités. La libération proposée de la vente de lait de consommation sert, à leurs yeux, l'encouragement des ventes, donc les intérêts des producteurs et des consommateurs. Les abrogations prévues permettraient d'adapter la législation aux réalités actuelles; l'évolution aurait rendu sans objet le but des prescriptions, et cela depuis longtemps.

En revanche, quinze organisations représentant notamment l'agriculture, l'économie laitière, ainsi que le commerce de détail et les débitants de lait, s'opposent à l'abrogation de toute disposition du chapitre VI. A leur sens, ces dispositions n'auraient pas perdu leur raison d'être du point de vue national. Comme la majorité des cantons, ces milieux estiment que le régime de l'autorisation doit être maintenu, dans l'intérêt du portage à domicile, en tant que support de la distribution par quartiers. La réglementation spéciale qui s'applique au lait pasteurisé et au lait upérisé est toujours indispensable, car son abrogation entraverait fortement, sur le plan national, la distribution rationnelle et économique du lait. La distribution par quartiers étant une condition dont dépend le maintien de la consommation de lait à un niveau élevé, il faudrait donc nécessairement la conserver. Si l'on ne fait que rarement ou même jamais usage de certaines des dispositions visées, celles-ci n'en auraient pas moins une certaine valeur de dissuasion.

Cinq associations approuvent l'abrogation de certaines dispositions du chapitre VI, surtout de celles qui ont trait au régime du permis en matière de mise en service d'installations de pasteurisation du lait.

En outre, l'industrie des denrées alimentaires s'oppose à la possibilité de déléguer des attributions souveraines à des organisations laitières, dans le domaine de l'exécution de l'arrêté sur le statut du lait, comme le prévoit l'article 32, 1^{er} alinéa, qui est proposé. Etant donné la situation de conflit qui peut exister entre ces organisations et les entreprises privées, il serait nécessaire, pour des considérations d'ordre juridique, de déléguer ces attributions à un office neutre, donc à un service de l'administration.

223 Commission consultative

Les avis exprimés par la Commission consultative, au sein de laquelle sont représentées les organisations de faite de l'économie sont restés dans le cadre de ceux qui sont exposés ci-dessus.

224 Commission des cartels

La Commission des cartels approuve les modifications proposées.

23 Commentaire du projet de loi

Exceptionnellement, les commentaires ci-après ne suivent pas l'ordre des articles du projet de loi. Nous préférons examiner tout d'abord les articles 21, 21^{bis}, 22 et 24 dont l'abrogation est proposée. Diverses modifications sont des résultats de ces abrogations; c'est pourquoi nous ne les commenterons qu'en second lieu. Seuls les articles 18, 32, 1^{er} alinéa, 34, 3^e alinéa, 36, 2^e alinéa, 37, 39, 2^e alinéa, 43, 2^e alinéa et 45, 2^e alinéa, peuvent être examinés indépendamment des autres dispositions.

L'article 21 subordonne à la délivrance d'un permis la vente en magasin de lait débité en vrac et le portage à domicile de lait débité en vrac ou pasteurisé. Cette disposition qui visait à l'origine à éviter une multiplication des débits de lait, et les coûts de distribution inutilement élevés qui en seraient résultés, est dépassée. Pour l'ensemble de la Suisse, la proportion de lait de consommation vendu en vrac ne s'élève plus qu'à un tiers environ (ménages paysans non compris). Dans certaines villes cette proportion s'est même abaissée à 10 ou 20 pour cent, ou moins encore. L'intérêt pour la vente de lait en vrac en magasin a très fortement diminué. En outre, le portage de lait à domicile n'est plus soumis aux mêmes conditions de concurrence. Etant donné cette modification de la situation, il est possible d'abroger sans dommage l'article 21 de l'arrêté sur le statut du lait. Nous ne partageons pas les craintes émises lors de la procédure

de consultation. Nous relevons en outre que la vente de lait à titre professionnel demeurera subordonnée au permis délivré en vertu de l'article 44 de l'ordonnance du 26 mai 1936 sur les denrées alimentaires.

L'article 21^{bis} contient une réglementation spéciale s'appliquant au lait pasteurisé. Selon cette disposition, le lait upérisé ou stérilisé, ainsi que le lait spécial et d'autres laits de consommation préparés selon des procédés semblables, en emballages perdus ou en bouteilles, sont également considérés comme du lait pasteurisé.

En vertu de l'article 21^{bis}, 1^{er} alinéa, le débit de lait pasteurisé en magasin est libre. L'article 21 devant être abrogé, cette disposition deviendrait superflue et peut dès lors être biffée.

Pour l'essentiel, l'article 21^{bis}, 2^e alinéa, prescrit que les vendeurs de lait pasteurisé doivent se procurer cette denrée auprès du marchand laitier ou de l'entreprise de fabrication locale ou régionale, s'ils ne la préparent pas eux-mêmes. Cette disposition visait à accroître la liberté des vendeurs de lait pasteurisé, c'est-à-dire à leur laisser la liberté de choisir leur fournisseur dans les limites de la région. Selon la pratique en vigueur, la région coïncide en principe avec le rayon de la fédération laitière. Cependant, dans la situation actuelle, cette réglementation n'est plus guère satisfaisante. Les frontières des fédérations, il faut le relever, ne coïncident pas toujours avec celles des régions géo-économiques, ou de leur bassin de ravitaillement. A l'intérieur du rayon d'une fédération, les distances sont parfois plus considérables que celle à laquelle se trouve une entreprise de fabrication d'une région voisine. En outre, les rayons de distribution des grandes entreprises de vente au détail s'étendent très souvent sur le territoire de plusieurs fédérations laitières. Pour des raisons économiques, et d'organisation surtout, on ne saurait exiger de ces entreprises qu'elles achètent auprès de plusieurs fabricants le lait pasteurisé vendu dans leur rayon de distribution, pour le seul motif que ce dernier s'étend sur le territoire de plusieurs fédérations laitières. La pratique suit par conséquent une autre voie, depuis longtemps déjà, même si l'on peut constater que les arrangements internes garantissent un certain ordre, qui n'est toutefois pas l'ordre légal. Dans ces conditions, nous considérons qu'il est indiqué d'abroger la disposition spéciale qui a trait à l'approvisionnement en lait pasteurisé. L'Union centrale et ses sections doivent veiller à ce que l'ordre existant jusqu'ici en matière de ravitaillement soit maintenu et que les fédérations laitières ne se créent pas mutuellement des difficultés. Pour ce faire, elles peuvent s'appuyer sur l'article 4 de l'ordonnance du 30 avril 1957 concernant l'utilisation du lait commercial, qui continue de prescrire une collecte, une répartition et une distribution rationnelles et économiques du lait de consommation. En outre, ce même article oblige les fédérations laitières à mettre le cas échéant à la disposition des vendeurs le lait de consommation - donc le lait pasteurisé aussi - dont ils ont besoin.

L'article 21^{bis}, 3^e alinéa, autorise le Département fédéral de l'économie publique à fixer des prix minimums pour le lait pasteurisé dans les régions où le portage à domicile est menacé par le fait que ce lait se vend à des prix anormalement bas. Cette disposition n'a jamais été appliquée jusqu'ici. A l'heure actuelle, la fixation de prix minimums soulèverait une très forte opposition chez les consommateurs. En outre, de tels prix ne peuvent être fixés que si le portage à domicile est menacé. La fixation de prix minimums est dès lors exclue par avance partout où un tel service n'existe pas ou n'est assuré que d'une façon très lâche. Mais il serait très difficile, dans les autres cas, de constater l'influence de ventes à bas prix sur le portage à domicile, car nombre d'autres facteurs le menacent aussi. Pour ces raisons, nous sommes d'avis qu'il convient d'abroger cette disposition.

Selon l'article 21^{bis}, 4^e alinéa, la construction et la mise en service de nouvelles installations de fabrication et de remplissage pour le lait pasteurisé sont subordonnées à la délivrance d'un permis. Cette disposition visait à empêcher un fractionnement excessif de la fabrication de lait pasteurisé et une mauvaise utilisation des installations, ainsi qu'à permettre de préparer un produit de bonne qualité et d'atteindre une meilleure répartition des coûts. On parlait de l'idée que le conditionnement de lait pasteurisé en emballages perdus deviendrait en premier lieu l'affaire des grandes entreprises. Mais de petits appareils permettent aussi de fabriquer à peu de frais un produit de qualité. Vu la forte progression constante de la consommation de lait pasteurisé à la campagne, l'utilisation de ces petites installations, notamment dans les régions isolées, peut contribuer à un ravitaillement en lait de consommation rationnel et économique.

Nous relevons aussi qu'un arrêt du Tribunal fédéral a empêché de s'en tenir à la conception initiale. En conséquence, il nous apparaît indiqué, aujourd'hui, de biffer la disposition en question. Il n'existe aucun risque qu'un trop grand nombre de petites installations soient mises en service. Indépendamment du fait qu'au cours des dernières années, peu de demandes d'autorisation ont été déposées – la plupart furent accordées – l'article 73 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires fixe des exigences très élevées quant aux installations de préparation de lait pasteurisé, et à la qualité du produit fini. En outre, les laiteries centrales produisent actuellement la plus grande partie de ce lait.

L'article 22 de l'arrêté sur le statut du lait fixe la procédure à suivre en matière d'autorisation de débiter du lait. Un service laitier existe dans certains cantons et communes; il lui incombe de prendre une décision provisoire, après avoir consulté les autorités et les organisations intéressées. S'il n'existe pas de service de cette nature, les demandes d'autorisation doivent être adressées directement à la Division de l'agriculture.

Les abrogations proposées rendent superflues les dispositions relatives à la procédure d'autorisation. Aussi l'article 22 doit-il être biffé.

L'article 24 prévoit la possibilité de prescrire la distribution par quartiers. Dans l'intérêt d'une distribution économique du lait de consommation, l'autorité compétente peut prescrire la distribution par quartiers lorsque les deux tiers des producteurs détaillants et des commerçants livrant à domicile ou l'autorité communale le demandent (1^{er} al.). Les consommateurs auxquels le portage à domicile ne donne pas satisfaction ont la faculté de recourir à une commission paritaire et de demander la désignation d'un autre fournisseur, qui est alors tenu de servir à domicile la clientèle qui lui est attribuée (4^e al.).

La distribution par quartiers existe depuis des années dans la plupart des grandes communes. Aucune nouvelle attribution de quartier n'a plus été décidée ces derniers temps. Selon la situation locale, un grand nombre de quartiers ne sont plus desservis actuellement. A notre avis, l'article 24 peut être abrogé sans risque de porter préjudice à la consommation de lait. Le droit de recours dont jouissent les consommateurs lorsque le service ne leur donne pas satisfaction est de toute façon illusoire, car il n'est pas possible d'ordonner le portage à domicile dans les circonstances actuelles. Il est également très difficile de trouver un commerçant en lait disposé à servir à domicile un ou plusieurs consommateurs d'un autre quartier. Les organisations laitières et les débitants sont en outre libres de régler le portage à domicile par la voie de conventions de droit privé.

En résumé, nous relèverons que les remarques exprimées au sujet de l'abrogation des articles 21, 21^{bis}, 22 et 24 de l'arrêté sur le statut du lait, par la majorité des cantons, les milieux agricoles et ceux du commerce de lait, qui craignent que le placement du lait ne soit mis en péril, ne sont pas fondées à notre avis. D'une part, certaines dispositions (obligation en matière d'approvisionnement, fixation de prix minimums) ne sont de toute façon plus appliquées, ou ne peuvent l'être, de sorte que leur abrogation ne modifierait en rien la situation actuelle. D'autre part, l'abrogation du régime du permis en matière de vente de lait, ainsi que de la possibilité d'ordonner la distribution par quartiers, n'entraînera pas un éclatement du commerce laitier, car les conditions sont aujourd'hui absolument différentes de ce qu'elles étaient autrefois. En ce qui concerne le régime de l'autorisation en matière de mise en service d'installations de pasteurisation, il importe, selon les considérations du Tribunal fédéral, de donner satisfaction à la plupart des demandes. Dans ce domaine aussi, l'abrogation de la prescription en question ne devrait avoir pratiquement aucune conséquence.

L'abrogation proposée des dispositions relatives à la distribution rationnelle et économique du lait de consommation rend nécessaire une modification ou la suppression des prescriptions ci-après de l'arrêté sur le statut du lait:

L'article 5, 2^e alinéa, dispose que la vente directe de lait de consommation par des producteurs est subordonnée à l'autorisation du service désigné conformément à l'article 22. En règle générale, les producteurs qui mettent du lait dans

le commerce doivent le livrer au centre collecteur habituel de leur domaine ou au centre collecteur le plus proche (art. 5, 1^{er} al., de l'arrêté sur le statut du lait). Il est donc indispensable de conserver le régime de l'autorisation pour la vente directe de lait. Cependant, puisque l'article 22 doit être abrogé, il faut désigner une autre autorité habilitée à délivrer l'autorisation. A notre avis, il est judicieux de charger les fédérations laitières de délivrer les autorisations aux producteurs organisés et non organisés. Ces organisations assument de toute façon des fonctions d'autorité pour tout ce qui a trait aux tâches qui leur sont confiées en vertu du droit public. Il est admissible d'étendre aussi leur compétence aux producteurs non organisés, c'est-à-dire aux producteurs qui ne leur sont pas affiliés, car la protection juridique est garantie de façon générale (art. 36 de l'arrêté sur le statut du lait). L'article 5, 2^e alinéa, doit être modifié en ce sens.

En vertu de l'article 5, 3^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, le ravitaillement d'entreprises artisanales appartenant à un producteur de lait, mais indépendantes de son exploitation, est subordonné à l'autorisation prévue au 2^e alinéa de ce même article. La modification proposée de l'article 5, 2^e alinéa, aura pour effet qu'il incombera aux fédérations laitières de délivrer également ces autorisations.

A cause de l'abrogation ou de la modification des dispositions mentionnées ci-dessus, les articles 38, 1^{er} alinéa, 44^{bis} et 50, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait deviennent superflus ; ils doivent dès lors être biffés. Les articles 36, 1^{er} alinéa, et 50, 2^e alinéa, doivent en revanche être adaptés aux circonstances.

Par la même occasion, il convient de modifier encore d'autres dispositions de l'arrêté sur le statut du lait.

Selon l'article 18, 1^{er} alinéa, la BUTYRA n'est assujettie à l'impôt que sur le capital social et les intérêts versés aux sociétaires sur ce capital. Cet impôt s'élève actuellement à 16 000 francs en chiffre rond et comprend des impôts communaux, cantonaux, ecclésiastiques et de défense nationale. L'Union suisse du commerce de fromage SA étant déjà libérée dans une certaine mesure de l'assujettissement à l'impôt, nous proposons d'appliquer la même règle à la BUTYRA et de modifier en conséquence le 1^{er} alinéa. L'exonération n'est valable que pour les impôts directs et le droit de timbre frappant l'émission de titres, mais non pour l'impôt anticipé.

L'article 18, 2^e alinéa, doit être biffé. Aucun droit de timbre n'est plus prélevé, depuis des années, sur des contrats.

En vertu de l'article 32, 1^{er} alinéa, nous devons pourvoir à l'exécution de l'arrêté sur le statut du lait, le cas échéant d'entente avec les cantons. Cet alinéa doit être complété. Il convient en effet de créer une base légale nous permettant

de déléguer nos compétences au Département fédéral de l'économie publique et aux services subordonnés à celui-ci, ainsi que d'autoriser les organisations laitières à arrêter des prescriptions concernant la production, la qualité, la livraison, la prise en charge et la mise en valeur du lait et des produits laitiers. Ces prescriptions seraient soumises à notre approbation, ou à l'approbation du service que nous aurions désigné.

Dans ces conditions, nous ne saurions partager la crainte des entreprises privées de voir leurs intérêts être touchés par la délégation de compétence. Le cas échéant, il nous incombera, ou il incombera au service que nous aurions désigné, d'empêcher toute activité qui fausserait les conditions de concurrence.

En outre, diverses dispositions doivent être adaptées aux nouvelles règles de la procédure administrative fédérale (*art. 34, 3^e al.*; abrogation de l'*art. 45, 2^e al.*). Enfin, l'*article 39, 2^e alinéa*, doit être modifié car la loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité a été remplacée par celle du 14 mars 1958.

Il est superflu de se référer à l'article 40 dans l'*article 36, 2^e alinéa*.

L'*article 43, 2^e alinéa*, doit être modifié dans la mesure où il convient d'autoriser la Division de l'agriculture à réclamer, par la voie de décisions, le remboursement d'avantages pécuniaires illicites. Ces décisions peuvent faire l'objet de recours, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Pour des raisons de commodité enfin, les *articles 37 et 38* sont réunis en un seul article. L'*article 38* doit par conséquent être biffé.

24 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La modification proposée de l'arrêté sur le statut du lait n'a aucune conséquence notable d'ordre financier ni d'effets sur l'état du personnel.

3 Modification de la loi sur l'agriculture

31 Introduction

Dans les discussions soulevées par l'institution d'un contingentement laitier par exploitation, tel que le prévoit le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1977, la réglementation du marché des fourrages concentrés occupe le premier plan.

Il convient de relever tout d'abord à ce propos que les concentrés consommés en Suisse, dont les quatre cinquièmes à peu près proviennent de l'étranger, sont utilisés à raison de 70 à 75 pour cent dans les domaines de l'exploitation des porcs et de l'aviculture. Ces branches sont par conséquent largement tributaires des importations si l'on considère la part de celles-ci dans la consommation totale des fourrages concentrés. En outre, il convient de remarquer que l'extension de la production fourragère de l'exploitation et du pays a permis à l'agriculture suisse d'augmenter notablement ses revenus. Cela ressort nettement du rendement brut épuré, dans lequel l'exploitation porcine et l'aviculture entrent pour 23 à 24 pour cent.

Mais l'exploitation bovine, elle aussi, a pu se développer grâce à l'emploi de fourrages concentrés. Il est d'ailleurs incontesté qu'un recours modéré à ces produits, utilisés aux fins de compléter les rations de fourrages grossiers indigènes, aide à tirer le meilleur parti possible des animaux et contribue ainsi à réduire les frais de production. Mais il faut rejeter toute distribution exagérée de concentrés; en effet, si une telle pratique permet d'accroître encore la production, elle n'a plus pour effet d'en diminuer les coûts. Il faut donc renoncer à ce mode de faire, ne serait-ce que pour des raisons relevant de l'économie d'entreprise. Enfin, un tel affouragement devient la source de graves ennuis lorsque le marché n'arrive plus à absorber le volume total de la marchandise produite.

Le recul de la population, auquel on ne s'attendait pas il y a peu d'années encore, joint à la stagnation de la consommation provoquée par l'évolution économique, ont causé des difficultés de commercialisation aussi bien en ce qui concerne le lait et les produits laitiers que la viande. C'est la raison pour laquelle il faut tenter, par une réglementation plus stricte du marché des denrées fourragères, de créer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Une question se pose en l'occurrence. La production doit-elle être orientée par l'intermédiaire des prix, ou par des restrictions proprement dites.

L'orientation de la production par les prix oblige à tenir compte du fait que les conditions topographiques et climatiques de la Suisse sont très diverses. Ainsi, de vastes régions de notre pays dépendent de la production animale; en d'autres

termes, il ne leur est pas possible de se tourner vers la culture des champs. C'est la raison pour laquelle une baisse générale des prix visant à réduire une production trop importante serait ressentie comme une injustice dans ces régions.

Le projet d'arrêté sur l'économie laitière 1977 prévoit notamment de répartir au besoin la quantité de base entre les producteurs (contingentement laitier) et de procéder à des déductions sur le prix du lait en cas de livraison excédentaire. Cette intervention directe, visant à influencer sur la quantité de lait commercialisée, conduit finalement à un prix différencié selon l'excédent de livraison; mais ce sont les exploitations qui fournissent effectivement trop de lait qui seraient touchées.

Cette mesure demande à être complétée par des interventions sur le plan de la politique pratiquée dans le secteur des denrées fourragères. Viennent au premier plan les mesures déjà en vigueur, soit le contingentement des importations et les suppléments de prix. Il est en outre prévu d'instituer de nouvelles dispositions légales afin d'adapter mieux encore la production animale à la base fourragère du pays.

32 Aperçu général

321 Importance, pour l'agriculture suisse, de l'importation de fourrages concentrés

Compte tenu du volume de fourrages disponible, l'exploitation porcine et l'aviculture sont, comme nous l'avons vu, tributaires des fourrages concentrés d'origine étrangère. Si l'importation de ces fourrages était restreinte au-delà de la quantité nécessaire à la production de viande et d'œufs indigènes pouvant être écoulée, l'approvisionnement en ces produits devrait être complété à l'aide d'importations. Etant donné que la production indigène de viande de porc couvre quelque 47 pour cent et celle de volaille 3,5 à 4 pour cent de la consommation totale de ces viandes en Suisse, l'arrêt des importations de fourrages concentrés exigerait, par exemple, l'importation supplémentaire d'un peu plus de la moitié de la viande consommée actuellement en Suisse. Ainsi, l'agriculture suisse perdrait presque un quart de son rendement brut épuré, de telle sorte qu'un grand nombre d'exploitations devraient disparaître. Un blocage ou une limitation trop forte des importations de fourrages concentrés aurait aussi des effets négatifs sur la structure de nombreuses exploitations agricoles. Au cours de ces dernières années, beaucoup de petites et moyennes entreprises ont tenté, avec succès, de remédier à l'insuffisance de leurs revenus en recourant à des branches d'exploitation spéciales qui reposent sur une base fourragère étrangère à l'exploitation. Un renversement radical de la politique

pratiquée jusqu'ici dans le domaine des denrées fourragères provoquerait forcément un affaiblissement intolérable d'entreprises, dont certaines ont même été encouragées à procéder à des investissements supplémentaires par l'octroi de crédits d'investissements de la Confédération. La disparition des branches d'exploitation spéciales ferait retomber de nombreuses personnes, aujourd'hui exploitants à plein temps, à l'état d'exploitants à temps partiel; ceux-ci auraient, selon l'évolution de la situation économique, beaucoup de peine à trouver une occupation accessoire ou à plein temps.

L'importance que revêtent les importations de denrées fourragères pour le potentiel de production de l'agriculture suisse ressort aussi du fait qu'au cours de l'exercice 1973/74 ces importations ont fourni 26,6 pour cent des unités-amidon et 31,5 pour cent des protéines digestibles contenues dans la totalité des fourrages utilisés. Cette proportion s'est régulièrement accrue aux cours des dernières années.

Par conséquent, une importation de fourrages concentrés tenant compte des conditions de production et d'écoulement a une importance déterminante pour l'agriculture suisse. Une limitation allant au-delà des proportions résultant de la demande de produits transformés d'origine animale entraînerait nécessairement l'abandon de beaucoup d'entreprises et se traduirait, pour d'autres, par un manque à gagner difficilement supportable.

Dans ce domaine, il faut toutefois signaler aussi les risques inhérents à une politique d'importation par trop libérale, risques qui vont dans deux directions.

Tout d'abord, une telle politique pourrait engager les agriculteurs à renoncer à la culture de céréales fourragères et, de manière tout à fait générale, affaiblir la capacité de concurrence des denrées fourragères indigènes. Enfin, une telle évolution conduirait à abandonner de nombreuses terres encore exploitées par l'agriculture et irait, par conséquent, à l'encontre des efforts entrepris sur le plan de l'aménagement du territoire. Nous avons donc toutes les raisons d'encourager la culture de céréales fourragères dans le cadre du programme de production agricole. En d'autres termes, une part croissante des fourrages concentrés utilisés dans la production de viande doit être produite dans le pays, ce qui contribuera simultanément à réduire la production laitière.

Enfin, il convient d'évoquer le danger latent d'une surproduction, étant donné que les entreprises de transformation mettant en œuvre des fourrages concentrés importés ne sont pas liées à l'existence d'une exploitation paysanne. Leur capacité est donc moins limitée et de grandes entreprises dont la production peut très vite surcharger le marché peuvent ainsi se développer. Une réglementation des importations de concentrés vise donc à contenir le développement de telles entreprises et à le maintenir au niveau qu'autorise la demande.

322 Mesures propres à encourager la culture indigène de céréales fourragères

A la différence des céréales panifiables, qui peuvent être écoulées à un prix fixe, couvrant les frais de production, les céréales fourragères indigènes doivent être commercialisées concurremment à la marchandise importée correspondante, ou utilisées dans l'exploitation même du producteur. En règle générale le prix de ces importations est inférieur à celui que devrait retirer le producteur suisse de sa production pour en couvrir les frais. La perception de suppléments de prix permet de combler une partie de la différence, jusqu'à un «prix-seuil» déterminé (prix de revient souhaitable pour la marchandise importée), lequel influe, à son tour, sur les coûts de production des produits transformés d'origine animale (viande, œufs). Mais, individuellement, l'agriculteur ne cultivera des céréales fourragères que lorsque l'écart qui subsiste pour atteindre la rétribution équitable sera comblé par un paiement direct. Ce paiement est effectué sous la forme de primes de culture, à la couverture desquelles servent en premier lieu les suppléments de prix prélevés sur les denrées fourragères importées. Ce système représente donc une péréquation, qui vise à combler une éventuelle différence entre le prix couvrant les frais de production et le prix indicatif applicable à la commercialisation des produits du pays, qui dépend du prix de la marchandise importée.

Le montant des primes de culture pour les céréales fourragères et le prix qui peut être retiré de la marchandise commercialisée doivent être proportionnés au prix des céréales panifiables. Si cette proportion se modifie fortement en faveur de l'une ou de l'autre culture, l'agriculteur donne la préférence à celle qui est la plus avantagée. Par conséquent, la modification des relations entre les revenus, par déplacement de l'échelle des prix, peut servir de moyen propre à orienter la production.

Au niveau des prix réalisés en 1976 pour les céréales panifiables (environ 91 fr./q.), on peut admettre que le prix, par 100 kilos, de l'orge et de l'avoine devrait représenter environ 90 pour cent du prix des céréales panifiables, et celui du maïs-grain 75 pour cent. On peut ainsi calculer le prix équitable à payer pour les céréales fourragères indigènes (82 fr./q. pour l'orge et l'avoine, et 68 fr./q. pour le maïs-grain), duquel il faut tout d'abord déduire la prime de culture rapportée à un rendement de 100 kilos, afin d'obtenir le prix indicatif applicable à la commercialisation (la prime de culture donne environ 18 fr./q. pour l'orge et l'avoine, et 9 fr./q. pour le maïs-grain). En déduisant de ce prix indicatif la marge des importateurs et les frais de transport (3 fr. 50/q.), on détermine le «prix-seuil», c'est-à-dire le prix de revient de la marchandise importée. C'est à ce prix qu'il faut tendre, par une application souple des suppléments de prix grevant les denrées fourragères importées. Dans les circonstances actuelles, ce prix devrait donc être de quelque 58 francs en

moyenne par 100 kilos. En fait, durant les neuf premiers mois, il était environ de 2 francs plus faible. Cette différence vise à encourager davantage la culture de céréales panifiables.

Une prime de culture relativement élevée comparativement au produit global offre au producteur suisse une plus grande sécurité sur le plan du revenu, du fait que cette partie de la rétribution équitable ne dépend plus du rendement obtenu; elle doit donc être considérée comme une mesure d'encouragement particulière. Le programme de la production agricole pour les années 1970 à 1975 prévoyait que la surface des terres ouvertes devait être portée de 247 000 à 273 000 hectares, celle des cultures de céréales fourragères (y compris le maïs-grain) devant notamment passer de 61 000 à 76 000 hectares. Comme le montre le *tableau n° 18*, les primes de culture ont été augmentées au début de la période fixée dans le programme. Elles n'ont été que peu modifiées par la suite, malgré les augmentations ultérieures du prix des céréales panifiables. L'évolution des prix sur les marchés internationaux nous ayant contraints de relever simultanément le «prix-seuil», le rapport recherché entre le prix des céréales panifiables et celui des céréales fourragères indigènes n'a toutefois pas été trop perturbé au cours des années; la part prise par la prime de culture dans le produit global obtenu pour les céréales fourragères a cependant baissé en même temps qu'augmentait le prix des céréales panifiables.

Le *tableau n° 19* montre notamment que la surface cultivée à laquelle on voulait parvenir en 1975 a été atteinte dès 1973. Cette évolution positive s'est poursuivie, mais aux dépens des céréales panifiables en premier lieu. C'est la raison pour laquelle la prime pour le maïs, dont la culture manifestait un développement particulièrement fort, a été réduite en 1975 et échelonnée selon la surface par exploitation, selon les conditions de culture particulières; cela explique que les dépenses totales par unité de surface ont, pour la première fois, nettement baissé en 1975. Il s'agissait ainsi de modérer provisoirement la tendance à étendre la surface cultivée en céréales fourragères jusqu'à ce que les cultures de céréales panifiables aient de nouveau atteint une surface suffisante. Dans le cadre du nouveau programme de production pour les années 1976 à 1980, qui prévoit 300 000 hectares de terres ouvertes, les surfaces cultivées en céréales fourragères (y compris le maïs-grain) doivent être portées de 79 800 (1976) à 100 000 hectares et les cultures de céréales panifiables de 99 900 (1976) à 113 000 hectares jusqu'en 1980. Cette extension des surfaces cultivées doit se traduire par une production indigène supplémentaire d'environ 90 000 t de céréales fourragères et 50 000 t de céréales panifiables, c'est-à-dire par une réduction proportionnelle des importations, si les besoins restent les mêmes.

Au cours des derniers dix ans, environ 680 francs par hectare et par année ont été affectés à l'encouragement de la culture de céréales fourragères. Comme le

Primes de culture par hectare, ainsi que contributions aux frais de commercialisation et de transport par 100 kilos de céréales fourragères (maïs-grain y compris) et de féveroles, de 1966 à 1975

Tableau n° 18

Année	Primes de culture (Fr./ha)					Contributions aux frais de commercialisa- tion (2 fr. 50) et de transport (moyenne) Fr./q
	Maïs-grain	Autres céréales fourragères	Féveroles	Supplément pour terrains en pente et suppléments de montagne		
				Suppléments pour terrains en pente et suppléments de montagne jusqu'à 1000 m d'alt.	Suppléments de montagne au-dessus de 1000 m d'alt.	
1966	400	400	200	100	200	3.41
1967	375	375	187.50	100	200	3.47
1968	500	450	225	100	200	3.48
1969	650	600	300	150	250	3.51
1970	750	700	350	150	250	3.59
1971	750	700	700	150	250	3.75
1972	750	700	700	200	350	3.92
1973	750	750	750	200	350	3.96
1974	750	750	750	300	450	4.31
1975	700 ¹⁾	750	750	300	450	4.45

¹⁾ pour les premiers 3 hectares par exploitation;
Fr. 450.— pour les surfaces entre 3 et 5 hectares et
Fr. 200.— pour celles qui excèdent 5 ha.

montre plus loin le *tableau n° 21*, les suppléments de prix sur les denrées fourragères perçus durant la décennie considérée ont permis de couvrir entièrement les dépenses globales résultant de cet encouragement.

En conclusion, l'encouragement systématique de la culture de céréales fourragères par le versement de primes à la surface et de contributions aux frais de commercialisation et de transport a porté ses fruits. Afin de redonner une impulsion accrue à la culture de céréales panifiables, il a cependant fallu temporairement défavoriser quelque peu les céréales fourragères par rapport aux céréales panifiables. Mais, de façon générale et selon le programme de production 1976 à 1980, il s'agit de cultiver non seulement davantage de céréales panifiables, mais aussi de plus grandes surfaces de céréales fourragères. L'accroissement de la production de celles-ci est appelé à remplacer une partie des importations.

Primes de culture, ainsi que contributions aux frais de commercialisation et de transport de céréales fourragères (maïs-grain y compris) et de féveroles, de 1966 à 1975

Tableau n° 19

Année	Surface cultivée ha	Primes de culture, suppléments pour terrains en pente et suppléments de montage y compris Fr.	Contributions aux frais de commercialisation et de transport Fr.	Dépenses globales	
				par ha	Fr.
1966	49 100	20 201 435	487 526	20 688 961	421.40
1967	46 580	17 941 440	677 334	18 618 774	399.70
1968	45 404	21 024 705	690 251	21 714 956	478.30
1969	55 894	34 449 150	948 706	35 397 856	633.30
1970	61 217	43 811 893	1 273 108	45 085 001	736.50
1971	65 978	47 614 957	2 316 672	49 931 629	756.80
1972	71 302	50 655 670	1 933 715	52 589 385	737.55 ¹⁾
1973	76 563	58 779 167	2 573 072	61 352 239	801.30
1974	83 238	65 016 894	2 845 449	67 862 343	815.30
1975	81 500	57 566 949	2 433 021	59 999 970	736.20

¹⁾ Primes pour le maïs partiellement réduites.

323 Réglementation du marché des fourrages concentrés importés

Par «réglementation du marché» des fourrages concentrés, il faut entendre toutes les mesures propres à ramener l'utilisation de ces matières auxiliaires au niveau permettant d'assurer la production indigène, compte tenu de la demande de produits de transformation d'origine animale. Deux moyens d'intervention sont aujourd'hui à disposition: le contingentement et la perception de suppléments de prix à la frontière.

323.1 Contingentement

Par contingentement on entend une limitation quantitative des importations. C'est le Département fédéral de l'économie publique qui est compétent pour instituer le contingentement global ou pour y mettre fin. Il a chargé la Division du commerce de libérer trimestriellement les quantités pouvant être importées, avec l'accord de la Division de l'agriculture et après consultation du comité de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF). Il appartient ensuite à la CCF de répartir le contingent global entre les ayants droit. La CCF est seule habilitée à importer des marchandises contingentes, ce qui signifie qu'elle achète les marchandises aux importateurs à la frontière, les frappe des suppléments de prix et autres taxes (contribution aux stocks obligatoires, par exemple), puis les revend aux importateurs dans le pays. Exceptionnellement, elle peut aussi acheter elle-même de la marchandise à l'étranger et l'attribuer à ses membres (attributions obligatoires).

Le contingentement se fonde sur les bases légales suivantes:

- article 1^{er} de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 relatif à la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.112.218);
- articles 19 et 23 de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (RS 910.1);
- articles 1^{er} et 4 de l'arrêté fédéral du 28 juin 1972 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201).

La référence à l'arrêté concernant les mesures économiques extérieures montre que le contingentement n'est pas uniquement motivé par les besoins de l'agriculture, mais également par la politique commerciale.

Il est incontestable que des importations de denrées fourragères complètement libres, c'est-à-dire sans contingentement et sans suppléments de prix, auraient des conséquences préjudiciables à l'agriculture. Ainsi, la production indigène serait fortement concurrencée par les importations; à cause d'une offre trop abondante, les prix ne suffiraient plus à couvrir les frais et, dans le secteur des denrées fourragères, on enregistrerait des fluctuations de prix qui ne resteraient pas sans effet sur les prix de vente des produits de transformation et sur le revenu paysan. Mais des difficultés surgiraient plus spécialement si la production animale devait être freinée en raison d'un fléchissement de la demande de lait et de viande. L'importateur ou le négociant en denrées fourragères tenterait alors de préserver sa part du marché par un effort supplémentaire, ce qui se traduirait forcément par une pression plus grande s'exerçant au niveau de la vente. Une telle politique se traduirait, à court terme, par une offre devenue excessive et, à long terme, par des importations accrues de fourrages concentrés, au détriment des denrées fourragères produites dans le pays; c'est également par une politique des suppléments de prix correspondante qu'il faut parer à ce deuxième danger.

Et c'est la raison pour laquelle, comme le montre le *tableau n° 20*, les libérations ont été réduites d'environ 20 pour cent entre 1973 et 1975; en 1976, elles s'élevaient encore à 75 pour cent en chiffre rond du volume noté en 1973.

Importations de fourrages concentrés, après déduction des augmentations de stocks obligatoires et des réexportations

Tableau n° 20

Année	Fourrages concentrés contingentés						Importations totales ²⁾		
	Libérations (attribution obligatoires y comprises)			Importations ¹⁾			t	En pour-cent des importations de marchandises contingentées	En pour-cent de 1973
	t	Dépassements ³⁾ en pour-cent des libérations (sans attributions obligatoires)	En pour-cent de 1973		En pour-cent des libé- rations	En pour-cent de 1973			
1966	966 000	4,51	73,7	954 940	98,9	70,8	1 073 768	112,4	72,6
1967	943 000	3,15	72,0	1 056 824	112,1	78,3	1 203 883	113,9	81,4
1968	910 000	2,51	69,5	868 588	95,4	64,4	993 582	114,1	67,2
1969	920 000	2,22	70,2	986 449	107,2	73,1	1 129 408	114,5	76,4
1970	1 089 000	1,75	83,1	1 084 757	99,6	80,4	1 237 696	114,1	83,7
1971	1 110 000	2,95	84,7	1 120 578	101,0	83,1	1 259 706	112,4	85,2
1972	1 080 000	1,65	82,4	1 122 760	104,0	83,2	1 278 045	113,8	86,4
1973	1 310 000	2,21	100	1 348 990	103,0	100	1 478 670	109,6	100
1974	1 170 000	4,14	89,3	1 198 529	102,4	88,8	1 344 333	112,2	90,9
1975	1 050 000	9,11	80,2	1 168 101	111,2	86,6	1 336 780	114,4	90,4

¹⁾ Source: Rapport d'activité de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (pour les importations de fourrages concentrés contingentés, l'augmentation des stocks obligatoires et les réexportations).

²⁾ Source: Statistique mensuelle du Secrétariat des paysans suisses (seulement les importations de denrées fourragères, donc sans les sous-produits de matières premières pour l'industrie alimentaire mises en œuvre en Suisse.
Numéro du tarif douanier: ex 0206.10, ex 0402.10, ex 0705.10, 12, 14, ex 1001.12, ex 1002.12, ex 1003.01, ex 1004.01, ex 1005.01, ex 1006.12, 1006.20, ex 1007.01, ex 1101.12, 1101.30, ex 1102.10, 14, 1102.30, 1105.10, 22, ex 1201, 30, 50, 1204.01, ex 1208.01, 2301.01, 2302.01, 2303.01, ex 2304.01, 2307.10, 14, 16, 20.
En outre, à partir du 1^{er} trimestre 1975: ex 0507.16, ex 0515.01, ex 0706.01, ex 1101.16, ex 1106.10, ex 1202.10, ex 1209.01, ex 1405.20, ex 1507.30, ex 1507.32, ex 1802.01, ex 2106.20, ex 2306.10, ex 2306.20,
en outre, à partir du 1^{er} trimestre 1976: ex 1107.10).

³⁾ Les dépassements sont limités à 10 pour cent au maximum et grevés d'un supplément de prix majoré.

A la suite d'une utilisation plus forte des dépassements et d'un chevauchement chronologique des libérations et des importations, vers la fin de l'année surtout, les importations correspondantes de 1975 n'ont été inférieures que de 13 à 14 pour cent à celles de la période de référence, mais sans dépasser de beaucoup le niveau de 1971. Les importations totales qui, dans la moyenne de ces derniers 10 ans, ont été supérieures d'environ 13 pour cent à celles de fourrages concentrés contingentés, n'ont baissé que dans une proportion encore plus faible, à savoir de 10 pour cent seulement, à cause d'un surcroît d'importations de marchandises non contingentées (p. ex. farine de poisson et de viande) par rapport aux deux années précédentes.

Compte tenu de ce processus régressif, il importe de veiller à adapter avec soin les importations de concentrés à la demande de produits d'origine animale, afin que le manque à gagner de l'agriculture ne prenne pas de l'ampleur. En effet, il ne serait certainement pas juste de provoquer le remplacement des importations d'aliments concentrés par des importations de produits carnés ou, en d'autres termes, de réduire de manière excessive et superflue les activités de transformation indigènes. Le problème de la réduction spécifique dans les différentes branches d'exploitation ne peut toutefois pas être résolu par le moyen du contingentement global.

On peut donc dire que le contingentement, en particulier durant des époques de redimensionnement comme celle que nous connaissons depuis 1974, représente un élément essentiel d'orientation de la production; les chiffres de la statistique montrent que le total des importations de fourrages concentrés importés destinés aux entreprises indigènes de transformation a baissé de 10 pour cent environ entre 1973 et 1975. La restriction quantitative des importations a toutefois ses limites, car une offre devenue trop rare aurait des répercussions d'ordre économique peu souhaitables (marché de vendeurs).

323.2 *Suppléments de prix*

En vertu de l'article 19, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture, le Département fédéral de l'économie publique peut limiter l'importation des matières fourragères, de la paille et des litières, et frapper cette importation de suppléments de prix. Selon l'article 20, 2^e alinéa, de cette loi, les frais résultant des primes de cultures sont couverts en premier lieu par le rendement de ces suppléments de prix.

Le *tableau n° 21* permet de constater que les suppléments de prix perçus au cours de ces derniers 10 ans ont excédé les dépenses faites pour encourager la culture de céréales fourragères, qui figurent au *tableau n° 19*. Toutefois les années 1973 et 1974, où les charges n'ont pas été entièrement couvertes par les suppléments de prix, font exception.

Suppléments de prix sur les denrées fourragères, de 1966 à 1975 *Tableau n° 21*

Année	Suppléments de prix sur les denrées fourragères	
	Fr.	En pour-cent des dépenses globales en faveur des céréales fourragères (tableau n° 19)
1966	40 146 700	194,0
1967	49 948 954	268,3
1968	84 354 543	388,5
1969	112 472 369	317,7
1970	103 546 120	229,7
1971	86 208 774	172,7
1972	111 244 991	211,5
1973	53 153 305	86,6
1974	29 529 844	43,5
1975	135 323 959	225,5

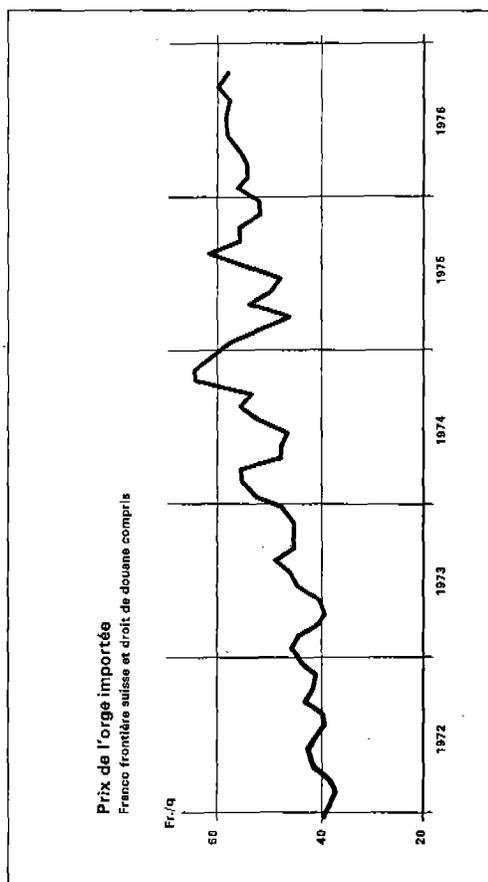
Cela tient à la fonction des suppléments de prix consistant à compenser la différence entre le prix variable, sur les marchés internationaux, et le «prix-seuil» recherché. Malgré les recettes élevées provenant des suppléments de prix, les prix de revient moyens pour l'orge, l'avoine et le maïs, par exemple, n'ont pas été supérieurs en 1975, mais quelque peu inférieurs à ceux de l'année précédente. C'est donc à dessein que le «prix-seuil» a été maintenu constant; cela s'est traduit par des suppléments de prix plus élevés au moment où les prix pratiqués sur les marchés mondiaux baissaient.

La question du niveau du «prix-seuil» et, par conséquent, du niveau des primes de culture se pose en l'occurrence. Il n'est pas douteux que, dans le cadre de notre approvisionnement indigène en matières fourragères, le fourrage grossier joue un rôle déterminant. Si l'exploitation de vaches laitières doit être restreinte pour des raisons relevant des débouchés, il y a d'autant plus de fourrage grossier disponible pour les autres branches d'exploitation. Ce fourrage peut être affecté en premier lieu à l'engraissement de bétail bovin. Il convient moins bien à l'exploitation porcine, à l'engraissement en particulier, et il est pratiquement inutilisable en aviculture. Il nous faut donc autant que possible encourager la production de viande fondée sur le fourrage grossier. C'est la raison pour laquelle, sous l'angle de l'orientation de la production, il est indiqué d'encourager la production de viande bovine au détriment de celle de porc. En conséquence, il serait erroné d'axer encore plus la production de viande bovine sur les denrées fourragères importées, pour l'engraissement de jeunes animaux par exemple (baby-beef). La production de viande bovine doit au contraire être assurée aussi largement que possible par les ressources fourragères du pays. Dans le domaine de la production des porcs également, on devrait tenter de revenir davantage aux ressources fourragères de l'exploitation et du pays.

Cependant, cela ne présente un intérêt économique pour l'agriculture que si les matières fourragères importées ne sont pas trop bon marché par rapport aux

frais de production des fourrages grossiers indigènes. En effet, plus les prix de la marchandise importée sont bas, plus la différence des frais de production de la viande bovine, d'une part, et ceux de la viande de porc et de la volaille, d'autre part, devient grande. De ce fait, la consommation de viande bovine, produite surtout à partir de fourrages indigènes, continuera de régresser, et celle de viande de porc et de volaille, meilleur marché, d'augmenter, si bien qu'il faudra de nouveau importer davantage de denrées fourragères.

Il en ressort que, pour des motifs relevant de l'orientation de la production, il faut se fonder sur un «prix-seuil» relativement élevé pour fixer les suppléments de prix. Pour cette raison – et sous l'effet de l'évolution internationale des prix – le prix de revient moyen des denrées fourragères principales importées a augmenté d'environ 40 pour cent de 1972 à 1976 (voir graphique: prix de l'orge



importée, franco frontière et droit de douane compris). C'est aussi pourquoi les primes de culture n'ont pas dû être augmentées, bien que les prix des céréales panifiables fussent plus élevés.

Les suppléments de prix variables sont donc un moyen efficace d'orienter la production. Nous avons cependant vu plus haut que le «prix-seuil» ne peut pas être relevé à volonté, mais seulement jusqu'au moment où les primes de culture ne sont plus nécessaires. L'orientation de l'emploi de fourrages concentrés dans l'exploitation de bétail laitier, par le moyen des suppléments de prix, a donc des limites.

On peut donc constater que les moyens de réglementer le marché des denrées fourragères dont on dispose – contingentement global et perception de suppléments de prix – permettent sans doute d'influer sur la production animale considérée dans son ensemble. Les suppléments de prix permettent également de remédier à une différence encore plus grande des coûts de production selon qu'on utilise du fourrage grossier indigène ou des fourrages concentrés importés. Mais une orientation de la production à des fins structurelles demeure impossible. Pour cela, il faut revenir à d'autres mesures complémentaires (cf. chap. 332).

33 Nécessité de modifier le régime

331 Commercialisation des tourteaux indigènes de graines oléagineuses importées

La demande indigène de tourteaux pour l'affouragement est satisfaite aujourd'hui de trois manières : l'importation, la transformation de graines oléagineuses importées, la transformation de graines de colza produites dans le pays. Le *tableau n° 22* montre que, durant des derniers dix ans, la consommation annuelle moyenne s'est élevée à 170 000 t environ, dont 63 pour cent, à peu près, ont été importés et dont 6 à 7 pour cent, seulement, ont été tirés de cultures indigènes d'oléagineux (colza). Quant au 30 pour cent restant, il a été fourni par la transformation de graines oléagineuses importées ; cette proportion relativement modeste est due à la capacité limitée des 4 huileries indigènes.

La transformation indigène est assurée pour la plus grande part par les usines SAIS/ASTRA, propriété d'UNILEVER (Suisse) SA. En 1974, celle-ci a rendu public un projet selon lequel les huileries actuellement sises à Steffisbourg (ASTRA) et à Horn (SAIS) doivent être remplacées par une nouvelle usine construite à Kaiseraugst, où seront traitées 350 000 t environ de fruits oléagineux, dont 260 000 t de fèves de soja, qui fourniront 260 000 t de tourteaux, de soja pour la plus grande part.

Importation et production de tourteaux de 1966 à 1975

Tableau n° 22

Année (1 ^{er} juillet-30 juin)	Importations de tourteaux, graines oléagineuses pour l'affouragement, et caroubes	Tourteaux obtenus par la transformation de graines oléagineuses importées	Tourteaux de colza indigènes	Total
	En tonnes			
1965/66	101 600	55 000	8 100	164 700
1966/67	111 800	47 000	6 500	165 300
1967/68	101 100	40 600	10 700	152 400
1968/69	75 200	54 600	11 000	140 800
1969/70	84 300	55 200	8 100	147 600
1970/71	97 600	60 000	11 100	168 700
1971/72	91 700	49 100	13 800	154 600
1972/73	115 700	51 600	13 500	180 800
1973/74	203 200	55 700	11 600	270 500
1974/75	73 100	47 400	16 000	136 500
Moyenne annuelle	105 530	51 620	11 040	168 190
En pour-cent du total	62,7	30,7	6,6	100

On voit donc que la production annuelle de tourteaux de l'usine de Kaiseraugst dépasserait d'environ 90 000 t la consommation moyenne de ces dix dernières années.

Il faut également tenir compte du fait que la quantité de tourteaux de colza indigènes, soit quelque 11 000 t par année à l'heure actuelle, augmentera légèrement (extension des cultures), et que les deux autres huileries continueront probablement de traiter des graines oléagineuses importées. Par conséquent, on peut prévoir que la production de Kaiseraugst, jointe aux tourteaux des autres usines du pays, excéderaient d'un peu plus de 100 000 t la consommation indigène annuelle. Ce calcul suppose que les importateurs actuels, qui approvisionnent le marché suisse dans la proportion de 60 à 65 pour cent, n'y participent plus.

Ce problème a été étudié très sérieusement avec l'entreprise en question et les importateurs. On s'est demandé si la solution à donner au problème devait être recherchée sur le plan du droit privé, ou du droit public. A notre avis la solution de droit public est préférable, car on peut s'attendre que les importateurs n'acceptent pas tous d'être partie à des accords de droit privé.

Le problème essentiel résulte du fait que les importations de graines oléagineuses, effectuées sur la base de l'article 19 de la loi sur l'agriculture, ne sont pas contingentées, et que les tourteaux fournis par la transformation à l'intérieur du pays peuvent être écoulés librement sur le marché suisse. Réglementer la production de tourteaux sur le plan de la transformation en Suisse, par le moyen d'un contingentement des importations de graines oléagineuses, ne saurait

entrer en ligne de compte car, pour des raisons de rentabilité économique, une huilerie moderne ne peut être conçue seulement pour le marché suisse, relativement exigu, et doit exporter une partie de sa production. Il ne reste par conséquent plus pour solution que d'intégrer dans le contingent global les tourteaux consommés dans le pays.

Même si le projet de Kaiseraugst ne voit pas le jour pour l'instant, nous sommes d'avis qu'une solution doit être apportée à titre préventif au problème que poserait la création éventuelle de nouvelles grandes capacités de production. Mais, il convient de relever expressément que le développement de l'industrie suisse de l'huilerie présente un intérêt pour notre pays sur le plan de la production et de l'économie de guerre en particulier. C'est pourquoi nous n'avons pas l'intention d'user de la nouvelle compétence qui nous serait accordée aussi longtemps que la capacité actuelle des huileries ne sera pas accrue.

Une réglementation de droit public se traduirait par l'insertion d'un nouvel alinéa 1^{bis} dans l'article 19 de la loi sur l'agriculture. En vertu de cette disposition, tous les tourteaux et drèches provenant de la transformation d'oléagineux importés pourraient être imputés sur les contingents d'importation, dans la mesure où ils seraient mis sur le marché suisse ou consommés dans l'exploitation même. Simultanément, ils seraient grevés du supplément de prix entier, de telle sorte que la charge proportionnelle grevant les importations d'oléagineux disparaîtrait.

Les quantités qui ne seraient pas mises sur le marché indigène, ou ne seraient pas consommées dans l'exploitation même, devraient être exportées. Les tourteaux fournis dans le pays par la transformation d'oléagineux importés seraient ainsi placés sur le même pied que les tourteaux importés: les deux catégories seraient soumises au contingentement global. Faute de cette mesure, le contingentement des importations de tourteaux serait rendu inefficace par les tourteaux produits en grosse quantité dans le pays après la construction d'une huilerie de grande capacité. Dans le cadre du contingent global, les tourteaux provenant de la transformation indigène d'oléagineux importés pourraient être en effet écoulés librement. Dans ces conditions, les importations d'oléagineux devraient être limitées.

La nouvelle disposition nous donnerait donc, s'il le faut, la possibilité de soumettre à un contingentement des denrées fourragères la consommation indigène (approvisionnement du marché, consommation dans l'exploitation) de tourteaux et de drèches destinés à l'affouragement et provenant d'oléagineux importés. En outre, le Département fédéral de l'économie publique pourrait grever ces denrées fourragères du supplément de prix complet, lequel se substituerait à la charge proportionnelle appliquée jusqu'ici aux importations d'oléagineux.

Les tourteaux et drèches produits dans le pays par la transformation d'oléagineux importés et consommés en Suisse, ainsi que la marchandise importée, seraient ainsi traités de manière identique en ce qui concerne le contingentement et les suppléments de prix. C'est la raison pour laquelle il faudrait également les soumettre au stockage obligatoire (versement d'une contribution de stockage) et, éventuellement, à l'obligation de prendre en charge des matières fourragères indigènes (jumelage).

332 Orientation de la production animale

332.1 *Adaptation du cheptel aux conditions de production et de placement, ainsi qu'aux ressources fourragères de l'exploitation et du pays*

Selon la teneur actuelle de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture, le Conseil fédéral peut prendre les mesures nécessaires pour «adapter le cheptel à la production fourragère de l'exploitation et du pays, si les conditions de placement des produits de l'économie animale et laitière ou d'autres raisons d'ordre économique l'exigent impérieusement». Aujourd'hui, cette disposition ne correspond plus entièrement aux circonstances réelles de la production animale dans quelques secteurs, tels que l'aviculture et l'exploitation porcine. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, les secteurs de la production animale sont devenus toujours plus tributaires de fourrages achetés; les tableaux nos 23, 24 et 25 retracent cette évolution.

L'objectif fixé dans l'article 18 de la loi sur l'agriculture, qui vise la réalisation de conditions de production et de placement équilibrées, ne peut donc plus être atteint, dans ces secteurs, à l'aide de la seule adaptation de la production aux fourrages produits dans l'exploitation et le pays. La compétence doit par conséquent nous être donnée d'orienter la production de ces secteurs au sens de l'article 18, mais indépendamment des ressources fourragères de l'exploitation et du pays.

Nous devons être autorisés, en matière d'aviculture et d'exploitation porcine en particulier, à prescrire des effectifs maximaux, de manière à prévenir efficacement une industrialisation croissante de la production.

Au reste, cette compétence plus étendue ne devrait pas empêcher de continuer d'orienter la production animale selon les ressources fourragères de l'exploitation et du pays, dans la mesure où cela est nécessaire, comme dans l'exploitation du bétail bovin et des moutons, pour adapter cette production aux besoins du marché. La disposition légale à modifier doit donc mentionner encore cette possibilité.

332.2 Contributions aux frais des détenteurs de bétail visant à orienter la production animale

La limitation globale des importations, le renchérissement des denrées fourragères importées sous l'effet de la perception de suppléments de prix et le versement de primes de culture, ont permis une extension de la production indigène de matières fourragères. En outre, une meilleure utilisation des réserves indigènes de fourrages grossiers a été obtenue. Or la production animale a augmenté, malgré un léger recul des importations de denrées fourragères. Cela signifie qu'il est extrêmement difficile de régler le volume de la production d'animaux alimentés en majeure partie au moyen de fourrage grossier. Compte tenu des autres branches de la production animale et de la parité des prix des céréales panifiables et fourragères, on ne peut ni réduire de façon radicale et à court terme les quantités totales, ni majorer à volonté les suppléments de prix. Mais une majoration raisonnable, qui est nécessaire, doit permettre de renforcer l'orientation de la production animale et d'améliorer ses structures.

Sous l'effet de l'utilisation de grandes quantités de matières fourragères importées, la production de viande de volaille et d'œufs, en particulier, s'est concentrée de plus en plus, ces dernières années, dans des entreprises exploitant un grand nombre d'animaux (tableaux n^{os} 23 et 24).

Evolution structurelle de la garde de volaille

a) Exploitation de poudeuses

Tableau n^o 23

Effectif de poudeuses par exploitation	Part en pour-cent de l'effectif total de poudeuses		
	1966	1969	1975
1 - 50	51,8	38,1	22,0
51 - 150	7,9	5,2	3,0
151 - 1000	13,2	11,5	5,1
1001 - 4000	16,8	21,0	18,0
4001 - 10 000	6,9	} 24,2	} 51,9
plus de 10 000	3,4		
	100,0	100,0	100,0

b) Production de poulets de chair

Effectif de poulets de chair par exploitation	Part en pour-cent de l'effectif total de poulets de chair		
	1966	1969	1975
1 - 1000	8,2	9,1	5,7
1001 - 5000	63,7	73,9	49,3
plus de 5000	28,1	17,0	45,0
	100,0	100,0	100,0

La production rationnelle et économique d'œufs, de poulets de chair et de viande de porc est parfaitement possible dans des entreprises agricoles petites et moyennes. Celles-ci dépendent en règle générale d'un revenu d'appoint. Les branches d'exploitation précitées se prêtent fort bien à ce rôle. Mais, pour que ces entreprises bénéficient elles aussi des rabais de quantité sur leurs achats de fourrage et puissent produire pour le marché à des prix favorables, il faut qu'elles exploitent des effectifs qui devraient se situer à près de 2000 unités en ce qui concerne les pondeuses, de 4000 à 6000 unités pour le poulet de chair et de 100 à 200 unités pour les porcs.

Selon le nouvel article 19a, la production animale devrait être orientée *de manière à favoriser les exploitations paysannes familiales et permettre ainsi une meilleure utilisation des fourrages produits dans l'exploitation et dans le pays*. Le système proposé permettrait de verser des contributions variables aux exploitants de branches spéciales, telles que l'exploitation de volaille, de pondeuses et de porcs. Ces contributions seraient échelonnées d'après le nombre d'animaux détenus, et elles avantageraient les exploitations moyennes et rationnellement gérées, par rapport à celles qui exploitent des effectifs d'animaux très élevés. Elles bénéficieraient toutes de contributions, mais seulement jusqu'à concurrence d'un effectif maximum, fixé selon l'espèce des animaux. Les effectifs d'animaux exploités durant un an, ou les quantités de viande produites, donneraient par exemple droit aux contributions suivantes selon le système proposé:

Pondeuses	25-7000 unités
Poulets de chair	500-58 000 kg (soit 6000 unités de 1550 g de poids viv, par 6,33 rotations)
Porcs	6-600 unités
	Dans les porcheries de fromagerie à effectifs plus élevés, selon les déchets utilisés.

Pour les contributions aux frais des engraisseurs de *gros bétail*, aucune limitation du nombre d'animaux n'est prévue; elles sont calculées selon le poids d'abattage. Un volume maximum est fixé en l'occurrence par hectare de surface agricole utile; il serait voisin d'un poids d'abattage de 2500 kg pour les taureaux d'engraissement, et de 2000 kg pour les bovins/bœufs. Ces poids maximaux correspondent respectivement à 10 taureaux ou 8 bovins/bœufs par hectare.

Pour les *pondeuses* et les *porcs*, les contributions seraient échelonnées selon les limites fixées. Cet échelonnement serait établi de manière que les frais de production soient à peu près les mêmes dans les petites exploitations rationnelles que dans les très grandes entreprises. Par souci d'égalité de traitement, chaque exploitation aurait droit à des contributions indépendantes de sa grandeur, jusqu'à concurrence de l'effectif maximum prescrit. La mesure devrait permettre une production rationnelle et économique dans toutes les branches d'explo-

tation. Il faut cependant viser à ce que les entreprises exploitant un nombre effectif d'animaux ne puissent pas s'agrandir encore, ou doivent même réduire cet effectif à moyen terme. Dans les secteurs de l'exploitation des porcs et des bovins, les entreprises qui produisent leurs fourrages sont indirectement avantagées, car les contributions ne sont pas versées d'après l'ensemble des besoins de fourrages, mais au prorata de la quantité de denrées fourragères importées qui est utilisée en moyenne, selon une estimation.

L'échelonnement s'établirait d'après la taxe supplémentaire encaissée sur les denrées fourragères importées. Elle ne saurait être fixée à long terme. De plus, la nécessité d'adapter rapidement les contributions à l'évolution des conditions exige que le système mis en place soit très souple. Cette souplesse peut être assurée par la délégation au Département fédéral de l'économie publique de la compétence de fixer les dimensions de l'échelonnement.

Pour la production des *poulets de chair*, un échelonnement n'est pas nécessaire en l'état actuel des choses; en effet, cette production est réglementée contractuellement pour une large part et la grande majorité des entreprises exploitent des effectifs de 4000 à 6000 unités (tableau n° 23). Les limites inférieures ont été fixées compte tenu du fait que les travaux administratifs sont considérablement simplifiés lorsque les très petites exploitations ne touchent pas de contributions. S'il fallait payer, par exemple, des contributions jusqu'à 24 pondueuses, ce sont 74 000 exploitants environ qu'il s'agirait de contrôler. Ce nombre se réduit à 12 000 si les contributions ne sont accordées qu'à partir de 25 unités.

Aucune contribution aux frais n'est versée pour les *vaches* en région de plaine. La majoration des suppléments de prix devrait surtout influencer sur la production laitière, en ce sens que l'exploitation produira davantage de fourrage, qu'elle utilisera au mieux. S'il faut malgré tout acheter des fourrages concentrés, ceux-ci seront utilisés parcimonieusement et de façon plus rationnelle.

La production de fourrages concentrés est pratiquement exclue dans les exploitations situées dans les *régions de montagne*. Le système proposé désavantagerait donc outre mesure ces régions. C'est pourquoi des contributions réduites seront accordées en région de montagne pour l'exploitation des animaux de l'espèce bovine, ovine et caprine.

La *garde de chevaux* ne devrait pas être désavantagée par rapport aux autres branches d'exploitation, étant donné que le cheval a besoin, outre d'aliment énergétique, d'une quantité appropriée de fourrage grossier qui ne sera donc pas destiné à l'affouragement d'animaux d'autres espèces. Nous prévoyons donc aussi le versement de contributions pour les chevaux.

Il y a lieu de majorer de manière adéquate les suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées afin d'accroître les effets qu'ils exercent sur le

plan de l'orientation de la production, et parce que leur produit sert à financer le versement de contributions aux exploitations. Compte tenu de la parité des prix avec les céréales panifiables, au niveau du «prix-seuil» admis aujourd'hui pour les matières fourragères et en raison de la forte réduction des primes de culture, il reste encore une marge d'environ 12 à 15 francs par 100 kilos pour une taxation supplémentaire de la marchandise. Si l'on part d'un niveau d'importation de 1 million de tonnes par année au total, on obtiendrait ainsi 120 à 150 millions de francs par année. Ces taxes ne seraient pas modifiées pendant un an. La somme totale qui pourrait être affectée au paiement des contributions envisagées se réduirait de la part des frais administratifs.

Il est prévu que les cantons collaboreront à l'exécution; ils auraient à contrôler les effectifs d'animaux déterminants pour les contributions. Les détenteurs présenteraient leurs requêtes à l'office désigné par le canton. C'est également les cantons qui examineraient les requêtes et notifieraient aux intéressés leurs décisions sur le droit à la contribution et, le cas échéant, sur le nombre d'animaux et les contributions entrant en considération.

L'application d'une telle mesure entraînerait des charges administratives considérables. Tant sur le plan cantonal qu'au niveau fédéral, l'introduction et l'exécution n'iraient pas sans accroissement de l'effectif du personnel; cette augmentation se chiffrerait à 10 personnes au moins pour la Confédération, ce qui coûterait de 500 000 à 700 000 francs par an.

333 Couverture des frais résultant des primes de culture

L'article 20, 2^e alinéa, a été modifié par l'arrêté sur l'économie laitière 1971 (RS 916.350.1) en ce sens que les moyens financiers nécessaires à la couverture des primes de culture sont tirés en premier lieu du rendement des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19. Par l'insertion de l'expression «en premier lieu», on a voulu signifier que les ressources générales de la Confédération pourraient également servir à financer les primes de culture si le produit des suppléments de prix devait exceptionnellement être insuffisant. Etant donné que cette modification de la loi sur l'agriculture se fonde sur l'arrêté sur l'économie laitière 1971, dont la validité expirera le 31 octobre 1977, sa base juridique disparaîtra également à cette date. Il est donc judicieux d'établir une fois pour toutes le fondement juridique indispensable dans une modification de la loi sur l'agriculture, dont la validité ne soit pas limitée. La teneur de la disposition reste la même.

334 Obligation de prendre en charge des denrées fourragères indigènes

Si le besoin d'une compétence nous autorisant à obliger, s'il le faut, les importateurs de denrées fourragères à prendre en charge les produits indigènes

se fait sentir, c'est en premier lieu à cause de l'accumulation des stocks de poudre de lait écrémé dont la liquidation cause de graves soucis. En effet, l'écoulement de cette marchandise se heurte à de grandes difficultés depuis quelque temps et menace de poser en permanence un grave problème.

La centrifugation du lait fournit de la crème transformée pour une bonne part en beurre, ainsi que du lait écrémé. Autrefois, ce lait écrémé servait uniquement d'aliment pour les porcs. Il y a une vingtaine d'années, les entreprises des fédérations laitières ainsi que l'industrie privée se sont mises à fabriquer de la poudre de lait écrémé, dans une faible mesure d'abord, puis dans des proportions de plus en plus grandes. La moitié du lait écrémé produit, estime-t-on, est actuellement transformé en poudre. Cette poudre trouve emploi dans l'industrie alimentaire, à raison de 15 à 20 pour cent du volume total; le reste est affecté à la fabrication de denrées fourragères servant de succédanés du lait, lesquels sont surtout utilisés pour l'élevage et l'engraissement de veaux.

Le *tableau n° 26* montre comment s'est développée la production de poudre de lait écrémé, alors que le *tableau n° 27* donne les chiffres correspondants pour la poudre de petit-lait et de babeurre. Il en ressort que les problèmes posés par la mise en valeur du lait écrémé gagnent encore en acuité sous l'effet d'une production croissante de poudre de babeurre et de petit-lait.

La Confédération fixe non seulement le prix du lait, mais aussi les prix ou selon les cas les prix de prise en charge des produits laitiers les plus importants. En partant du prix du lait et de la teneur moyenne en matières grasses, nous fixons d'une part le prix applicable à la prise en charge du beurre, et d'autre part la valeur du lait écrémé.

En additionnant les prix du beurre et du lait écrémé, on doit retrouver le prix de base du lait. Pour répartir de façon mieux équilibrée les charges entre ces deux produits la valeur du lait écrémé a été relevée par étapes, au cours des derniers sept à huit ans, et portée de 6,5 centimes à 16,5 centimes actuellement par litre de lait entier centrifugé. Cette hausse du simple au quadruple de la valeur comptable du lait écrémé a permis de maintenir à un niveau plus bas le coût de

Production de poudre de lait écrémé de 1966 à 1975

Tableau n° 26

Année civile	Poudre de lait écrémé t	Année civile	Poudre de lait écrémé t
1966	18 881	1971	21 151
1967	27 731	1972	27 451
1968	28 437	1973	26 772
1969	23 903	1974	31 209
1970	22 463	1975	33 628

Production de poudre de babeurre et de petit-lait de 1966 à 1975
Tableau n° 27

Année laitière (1 ^{er} mai-30 avril)	Poudre de babeurre t	Poudre de petit-lait t
1965/66	55	1055
1966/67	130	1231
1967/68	125	647
1968/69	174	1542
1969/70	382	1667
1970/71	675	1728
1971/72	928	2710
1972/73	1155	3428
1973/74	1222	4344
1974/75	1366	4404

la graisse laitière et, partant, de freiner l'augmentation des prix du beurre ou, en d'autres termes, de réduire les frais de mise en valeur de ce produit. Malgré ce renchérissement du lait écrémé, et donc de la poudre de lait écrémé, les conditions de placement sont restées bonnes à très bonnes jusqu'en 1974 environ. Pour être complets, relevons que le lait écrémé, qui est affouragé à l'état frais, ne doit pas être payé au plein prix fixé, puisqu'il bénéficie d'une ristourne d'environ 50 pour cent de son prix.

Comme nous l'avons signalé plus haut, la poudre de lait écrémé utilisée pour l'affouragement est presque entièrement destinée à la fabrication de succédanés du lait. Selon l'article 7 de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, ce marché est soumis à une réglementation; depuis assez longtemps déjà, nous avons établi des normes de composition s'appliquant aux succédanés du lait. C'est ainsi que sont prescrites des teneurs minimales en poudre de lait écrémé et en poudre de lait entier (s'élevant aujourd'hui respectivement à 62 et 18 pour cent en vertu de l'ordonnance du 23 octobre 1974 sur les normes de composition pour les succédanés du lait; RS 916.350.141.1). Les revalorisations successives du lait écrémé au cours de ces dernières années ont causé un renchérissement des succédanés du lait, de telle sorte qu'avec le temps, le coût de l'affouragement au lait entier, d'une part, et celui de l'affouragement au moyen de succédanés du lait, d'autre part, sont devenus pratiquement égaux.

En vertu de l'article 6 de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, des contributions spéciales sont versées depuis quelques années, à la charge du compte laitier, aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé. Actuellement, on peut chiffrer à 64 000 unités le nombre de vaches dont le lait est mis en valeur dans les exploitations elles-mêmes. Mais sous l'effet des mesures précitées, la demande de

succédanés du lait régresse quelque peu maintenant. De surcroît, les prix de la viande de veau étant élevés, le consommateur en achète moins. Alors que la production de succédanés du lait s'élevait à 55 000 t environ en 1974, elle a baissé d'un cinquième en chiffre rond en 1975, mais s'est de nouveau accrue de 23 à 24 pour cent durant les trois premiers trimestres de 1976. Dans ces conditions, les possibilités d'écouler la poudre de lait écrémé auprès de l'industrie des succédanés du lait ont diminué, temporairement tout au moins.

La présence de stocks très importants de poudre de lait écrémé dans notre pays n'est cependant pas imputable à ces seules circonstances. L'exportation de spécialités fabriquées par l'industrie des conserves de lait connaît elle aussi un fléchissement depuis 2 à 3 ans. Certains marchés ont été presque complètement perdus. Le lait qui n'est plus exporté et reste ainsi dans le pays doit être centrifugé et produit finalement de la poudre de lait.

Il ressort de ce qui précède que le problème posé par la constitution de stocks de poudre de lait écrémé trop considérables n'est devenu aigu que depuis deux ans. Le 2 juillet 1975, nous avons entrepris une campagne temporaire de mise en valeur de la poudre de lait écrémé indigène et accordé à cet effet un crédit de 14 millions de francs au maximum, à charge du compte laitier. Les producteurs de lait devaient fournir, eux aussi, leur contribution (5,5 millions de francs environ) et les fabricants écouler le produit à prix réduit (320 fr. par 100 kilos au lieu de 365 fr. représentant le prix officiel). De cette manière, 9956 t de poudre de lait écrémé ont pu être exportées.

Partout à l'étranger, il existe des stocks considérables de poudre de lait écrémé; le marché est extraordinairement calme. C'est la raison pour laquelle, en mars 1976, la Communauté économique européenne (CEE) a pris la décision de faire ajouter 400 000 t de poudre de lait écrémé aux aliments mélangés.

La campagne d'exportation précitée a certes dégagé quelque peu les stocks. Mais il y avait encore 13 400 t de poudre de lait écrémé entreposées à la fin de novembre 1975 et les stocks s'élevaient à 22 300 t environ à la fin de septembre 1976. Au reste, des estimations faites à ce sujet montrent que, si les conditions restent à peu près les mêmes, il y aura toujours un excédent annuel de quelques milliers de tonnes qu'on ne pourra placer dans le pays de façon normale.

Il va de soi qu'on a cherché à trouver des moyens de résoudre le problème posé par la mise en valeur de la poudre de lait écrémé, sans mettre à contribution la caisse fédérale. A ce sujet, on s'est également demandé si les importateurs de denrées fourragères pourraient être soumis, à la rigueur, à l'obligation de prendre en charge de la poudre de lait écrémé indigène, de telle sorte que cette marchandise serait absorbée par l'industrie des matières fourragères mélangées.

Sur le plan de la nutrition, les protéines que contient la poudre de lait écrémé permettent à celle-ci de remplacer jusqu'à un certain point d'autres composants albuminés (tels que farine de poisson et farine de viande, tourteaux). Les prix des produits s'en trouveraient certes un peu accrus, mais ce renchérissement pourrait être compensé – dans l'ensemble – par une réduction des suppléments de prix grevant d'autres composants de matières fourragères mélangées.

Ce projet n'a pu être réalisé jusqu'ici faute d'une base légale permettant d'instituer une obligation de prise en charge. L'article 23, 1^{er} alinéa, lettre c, de la loi sur l'agriculture nous autorise certes à obliger les importateurs à prendre en charge des produits d'origine indigène, mais à certaines conditions. Il est nécessaire:

- qu'il s'agisse de produits agricoles;
- que le placement de ces produits à des prix équitables, selon les principes de la loi, soit compromis par l'importation;
- que les marchandises importées et les produits indigènes à prendre en charge soient du même genre.

Or, dans le cas de la poudre de lait écrémé, ces conditions préalables ne sauraient être considérées comme étant toutes remplies. L'analogie entre la poudre de lait écrémé et d'autres matières fourragères, riches en protéines, n'est guère évidente; elle l'est moins encore entre la poudre de lait écrémé et les denrées fourragères en général. Or, pour pouvoir vraiment envisager une obligation de prise en charge, il faut que tous les importateurs de matières fourragères et l'ensemble de la marchandise importée puissent être soumis au régime.

Le droit en vigueur ne permet donc pas d'obliger les importateurs de denrées fourragères à prendre en charge de la poudre de lait écrémé indigène. L'article 21 du projet doit précisément créer cette possibilité, non seulement pour la poudre de lait écrémé, mais pour toutes les matières fourragères. La similitude des denrées fourragères indigènes n'est plus une condition préalable dont dépend l'institution de la prise en charge obligatoire. Il suffit que la marchandise indigène et celle qui est importée soient constituées de produits tombant sous la notion énumérative de «denrée fourragère», tels les céréales fourragères, le son, les farines fourragères, les fèves, les tourteaux, les farines de viande et de poisson, ainsi que la poudre de petit-lait, de babeurre et de lait écrémé.

Il va de soi que nous n'ordonnerons la prise en charge de certaines denrées fourragères que si nous y sommes contraints par la situation. Les responsables d'une éventuelle surproduction devraient en particulier apporter la preuve qu'ils ont pris toutes les mesures qu'on pouvait attendre d'eux pour normaliser la situation (restriction de la production, création de nouveaux canaux commer-

ciaux, etc.). L'aide accordée aux producteurs sous la forme d'une obligation de prise en charge imposée aux importateurs ne saurait être une carte blanche autorisant une extension non conforme au marché d'une branche de production.

En instituant la prise en charge obligatoire, il faut en outre veiller à respecter les arrangements internationaux, notamment les dispositions de l'AELE.

Les céréales fourragères constituent la majeure partie des fourrages concentrés produits dans le pays. Comme le *tableau n° 28* le montre, le rapport entre les céréales fourragères indigènes et les importations de fourrages concentrés se modifie manifestement en faveur de la production intérieure. Cependant, même si à la suite du fléchissement des importations et de l'accroissement de la production indigène, ce rapport devenait encore plus favorable à celle-ci, la proportion de prise en charge resterait dans des limites acceptables en cas d'institution de la prise en charge obligatoire.

Production indigène de céréales fourragères (y compris le maïs-grain) et de fèves, ainsi que de céréales panifiables pour l'affouragement (attribution obligatoire aux importateurs), de 1966 à 1975

Tableau n° 28

Année	Céréales fourragères (sans semences)		Atributions obligatoires de céréales panifiables déclassées, pour l'affouragement (blé germé, notamment)	Total	
	En tonnes	En tonnes		En tonnes	En pour-cent des aliments concentrés importés (tableau n° 18)
1966	157 559	9 800	167 359	15,6	
1967	168 580	5 000	173 580	14,4	
1968	161 578	60 000	221 578	22,3	
1969	202 274	90 000	292 274	25,9	
1970	219 687	17 000	236 687	19,1	
1971	293 633	14 400	308 033	24,5	
1972	261 000	30 000	291 000	22,8	
1973	340 488	10 000	350 488	23,7	
1974	386 489	8 050	394 539	29,3	
1975	358 020	20 000	378 020	28,3	

Une obligation de prise en charge dans le secteur des denrées fourragères existe d'ailleurs depuis des années, la base légale étant l'article 24^{ter}, 2^e alinéa, de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932 (RS 680). Cette disposition nous permet de faire dépendre l'importation de denrées fourragères de la prise en charge, aux fins d'affouragement, de pommes de terre, de produits et de résidus de pommes de terre, ainsi que de fruits d'origine indigène, lorsqu'il importe d'assurer la mise en valeur de ces produits sous forme non alcoolique.

Il y a donc lieu de reviser l'article 21 de la loi sur l'agriculture aux fins de donner une base légale à la prise en charge d'autres denrées fourragères. Selon cet article, les entreprises qui gardent du bétail à titre industriel peuvent être astreintes par la Confédération à reprendre des matières fourragères appropriées du pays. Cette disposition est restée lettre morte. La notion de la «garde de bétail à titre industriel» est ambiguë; il faudrait probablement se fonder sur l'absence totale ou partielle de ressources fourragères tirées de l'exploitation. L'application de ce critère serait cependant très difficile car la majeure partie des entreprises qui exploitent du bétail achètent dans des proportions variables des denrées fourragères. Mais même si l'on trouvait des définitions appropriées pour bien tracer les limites, l'obligation imposée aux détenteurs d'animaux de prendre en charge des matières fourragères n'apporterait pas de solution au problème de la mise en valeur de la poudre de lait écrémé excédentaire. Pour que celle-ci puisse, par exemple, servir à l'affouragement, il faut l'ajouter à des matières fourragères mélangées. Or seules les entreprises spécialisées ont la possibilité technique de procéder à cette opération, que les divers détenteurs d'animaux ne seraient pas en mesure d'exécuter. On voit donc tout de suite que le problème des excédents de denrées fourragères doit trouver sa solution dans une prise en charge qui serait imposée aux importateurs, lesquels approvisionnent les fabricants. Elle ne s'appliquerait donc pas directement aux exploitants consommateurs. C'est pourquoi nous proposons de remplacer le texte de l'actuel article 21, inapplicable, par une disposition instituant le système de prise en charge exposé plus haut.

335 Dispositions d'exécution

Au sujet de l'article 118, 2^e alinéa, qui prévoit que les dispositions d'exécution arrêtées par les cantons sont soumises à notre approbation, nous remarquerons qu'il est nécessaire que nous puissions, s'il le faut, déléguer cette attribution au département. Cela permettra, d'une part, d'alléger les tâches du gouvernement et, de l'autre, de raccourcir la procédure d'approbation.

34 Résultats de la procédure de consultation

341 Généralités

L'avant-projet de dispositions modifiant et complétant la loi sur l'agriculture, qui a été soumis en juin 1976 à l'appréciation des cantons, des groupements économiques et d'autres organisations, ne différerait pas sensiblement du projet qui vous est remis.

L'article 21 contenait initialement une énumération exhaustive des denrées fourragères importées soumises à la prise en charge obligatoire et des denrées

fourragères indigènes à prendre en charge. Une teneur plus générale lui a été donnée, le législateur se bornant à poser le principe de la prise en charge et nous laissant le soin de désigner, au besoin, les denrées fourragères importées et indigènes que le régime de la prise en charge concerne.

Selon le texte de l'article 117, 2^e alinéa, de l'avant-projet, nous étions autorisés à déléguer la compétence d'arrêter des dispositions d'exécution non seulement au département, mais encore à des services qui lui sont subordonnés et à des organisations. Cette possibilité n'a pas été reprise dans le projet car plusieurs avis exprimés lors de la procédure de consultation ont taxé d'indésirable une telle délégation.

342 Avis exprimés

342.1 Avis des cantons

Tous les cantons se sont prononcés sur l'avant-projet. Leurs avis sont positifs, mais relèvent parfois que la perception de suppléments de prix et le versement de contributions destinées à encourager les exploitations paysannes (art. 19a) causeront un travail administratif considérable. Aux fins de réduire leurs charges financières, les cantons proposent dès lors de couvrir les frais qui résulteront de ce surcroît de travail administratif à l'aide des intérêts que portent les suppléments de prix.

En ce qui concerne les divers articles, nous remarquerons ce qui suit :

La nouvelle teneur de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b, n'est en principe pas combattue. Cependant, on propose parfois de remplacer les termes «autant que possible» par «s'il le faut». En outre, certains se demandent si la disposition ne devrait pas être complétée en ce sens qu'en cas de production excédentaire, il faudrait limiter en premier lieu la production des exploitations industrielles et artisanales qui complètent leurs ressources fourragères en recourant à des denrées fourragères importées.

Une proposition souvent faite au sujet de l'article 19, alinéa 1^{bis}, demande d'insérer dans la nouvelle disposition une prescription en vertu de laquelle nous pourrions ordonner l'exportation des tourteaux et drèches provenant de la transformation d'oléagineux, dans la mesure où leur volume est supérieur aux besoins du pays.

Le nouvel article 19a a tout particulièrement retenu l'attention des cantons. Certains relèvent expressément que l'adoption de cette disposition constituerait une condition préalable dont dépend l'acceptation du contingentement individuel. Les critiques s'adressent surtout à l'ampleur du travail administratif qui

résulterait de son application. En se référant à l'objectif visé en matière de structures – à savoir favoriser spécialement l'exploitation paysanne – on propose de choisir la solution causant le moins possible de complications administratives et de nous autoriser à fixer les effectifs maximums pouvant être détenus par exploitation afin d'orienter la production animale en cas de construction ou d'agrandissement d'étables. D'autre part, on suggère, en ce qui concerne le remboursement de suppléments de prix, d'attribuer à chaque exploitation une quantité équitable de denrées fourragères importées. Le producteur qui désire-rait acheter de telles matières fourragères devrait demander une attestation à l'inspecteur du bétail; les importateurs ne pourraient livrer la marchandise que sur présentation de celle-ci. Un tel système ne permettrait d'exercer un contrôle que sur les denrées fourragères importées.

On relève qu'inversement, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL) entend, à l'aide de son *système de coupons*, qui a également été soumis à la consultation, tenir compte non seulement des denrées fourragères achetées, mais aussi de celles qui sont produites sur l'exploitation. Les cantons repoussent cette réglementation en raison de l'énorme travail administratif qu'elle impliquerait.

A titre de mise en garde, des cantons précisent que la réduction des primes de culture, rendue nécessaire par la perception de suppléments de prix plus élevés, pourrait entraver la réalisation du programme de production agricole (extension des terres ouvertes).

L'article 20, 2^e alinéa, qui figurait déjà dans l'arrêté sur l'économie laitière 1971 rencontre l'approbation des cantons. Quelques-uns proposent toutefois de le compléter à l'aide d'une disposition prescrivant que le produit des suppléments de prix alimente un fonds servant à financer les mesures prises en vertu de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre *b*, dans la mesure où ce produit ne serait pas utilisé à d'autres fins prévues par la législation sur l'agriculture.

Les cantons acceptent aussi la nouvelle teneur de l'article 21, mais certains relèvent que la prise en charge obligatoire ne doit pas servir abusivement à éliminer des excédents structurels. Il convient donc d'exiger tout d'abord des intéressés qu'ils s'efforcent d'endiguer une production lorsqu'elle risque d'être fortement excédentaire. L'insertion dans l'article d'une liste non limitative des denrées fourragères est en outre proposée.

342.2 *Avis des groupements économiques et d'autres organisations*

Les organisations agricoles et laitières approuvent les modifications et compléments proposés, mais attirent en même temps l'attention sur l'étroite relation existant entre l'arrêté sur l'économie laitière 1977 et les propositions concernant la loi sur l'agriculture. A leur avis, on ne saurait accepter que l'utilisation

de denrées fourragères importées se traduise par des excédents de production pesant sur les prix de la production obtenue à l'aide de fourrages récoltés dans le pays. C'est pourquoi toutes les mesures supportables devraient être appliquées, aux fins d'obtenir que la production animale se fonde le plus possible sur les ressources fourragères du pays et d'éviter la formation d'excédents dus à l'emploi de denrées fourragères importées.

Les propositions faites en vue de compléter l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b, vont dans le même sens, notamment celles qui visent à limiter en premier lieu la production dans les exploitations tributaires de denrées fourragères importées, lorsque l'écoulement se heurte à des difficultés.

Quant à l'article 19, alinéa 1^{bis}, les propositions demandent, comme celles qu'ont présentées certains cantons, d'insérer dans l'article une disposition exigeant que les quantités dépassant les besoins du pays soient exportées.

Une proposition très importante concerne l'article 19a. Selon cette proposition, tous les détenteurs de bétail devraient apporter la preuve qu'ils produisent, sur leur exploitation, une quantité adéquate de denrées fourragères. En outre, l'ordonnance d'exécution devrait réserver les contributions aux exploitants dont le revenu provient pour 50 pour cent au moins de l'exercice d'activités agricoles. Enfin, autre remarque importante, on souligne les effets de la réglementation sur l'attribution des contingents d'importation individuels; aussi demande-t-on que l'article 19a prescrive une révision de ces contingents si les tourteaux et les drèches d'oléagineux étaient pris en considération.

Les propositions touchant les articles 20, 2^e alinéa, et 21 correspondent en grande partie à celles qu'ont faites les cantons (création d'un fonds, énumération des denrées fourragères). Cependant, en ce qui concerne l'article 21, les remarques présentées ont trait, comme pour l'article 19a, aux modifications que subirait les structures du commerce, ainsi qu'à la nécessité de réviser les contingents d'importation individuels qui en découlerait.

Les organisations du commerce, de l'industrie et de l'artisanat repoussent généralement les innovations prévues. A leurs yeux, l'adoption de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 n'impliquerait aucune obligation de prendre de telles mesures. Aussi serait-il opportun d'examiner si certaines dispositions prévues sont conformes à la constitution. Outre ces réserves, les avis concernant les innovations principales sont les suivants:

Les milieux directement intéressés sont en principe favorables à l'article 19, alinéa 1^{bis}, nouveau. Ils proposent cependant que nous ne puissions faire usage de la compétence prévue que si la capacité des huileries du pays augmente notablement. En outre, ils estiment qu'une solution pourrait être trouvée sur le

plan du droit privé, le moment venu; l'Etat ne devrait en principe intervenir que dans la mesure où de telles solutions ne peuvent être adoptées.

Une proposition relative à l'article 19a vise l'insertion dans cet article d'une disposition aux termes de laquelle les suppléments de prix ne devraient pas excéder la différence entre les prix à l'importation, franco frontière et droit de douane compris, et les prix à la production – appropriés selon la loi – de la marchandise indigène. Dans plusieurs avis, on se demande si les suppléments de prix servant à financer des contributions n'ont pas le caractère de mesures fiscales. Enfin, des craintes sont émises quant au risque d'encourager une production peu rationnelle, et d'accroître la production dans de petites exploitations.

A propos de l'article 21, les organisations précitées répètent que la préférence devrait être donnée, le cas échéant, aux solutions fondées sur le droit privé. Le fait que l'on s'écarte du principe de l'analogie des produits en matière de prise en charge est l'élément le plus gênant; on craint en effet des répercussions dans d'autres secteurs.

Les milieux du commerce du bétail et de la viande approuvent, d'une part, la volonté de favoriser les exploitations qui tirent parti de leurs fourrages, mais mettent en garde, d'autre part, contre une réglementation grevant trop fortement les denrées fourragères, qui renchérirait la production. Cette attitude les amène à proposer la perception, sur toutes les importations de produits agricoles, de taxes affectées au financement de paiements directs à l'agriculture.

Quant à l'article 21, on demande en particulier que le régime de prise en charge s'applique également aux graisses d'abattage fondues.

Les opinions exprimées par les organisations de salariés et le grand commerce de distribution sont diverses. La majorité des avis sont toutefois critiques, sinon négatifs. Les approbations sont données sous réserve que les mesures prévues n'entraient pas le développement d'une production animale rationnelle, mais contribuent au contraire à favoriser sa généralisation. D'autre part, on estime que les paiements directs seraient préférables aux propositions présentées, car le système prévu à l'article 19a, par exemple, causerait un trop grand travail administratif et serait dès lors inacceptable.

Les avis exprimés par des partis politiques s'accordent pour l'essentiel à reconnaître que l'application de nouvelles mesures est souhaitable, eu égard à la meilleure mise en valeur possible des terres cultivables de notre pays, et qu'il convient dès lors, en cas d'excédents, de limiter tout d'abord la production qui résulte de l'utilisation de denrées fourragères importées. C'est pourquoi il importe d'apprécier les modifications et les compléments proposés sous l'angle d'une conception globale de la politique agricole, qui mette davantage l'accent sur l'encouragement des exploitations familiales et accorde toute l'attention nécessaire aux débouchés.

342.3 *Commission consultative*

La commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture s'est prononcée à la majorité des voix contre la modification proposée, les arguments avancés correspondant pour l'essentiel à ceux qui étaient exprimés dans les avis des cantons et des organisations économiques.

342.4 *Commission des cartels*

La commission des cartels s'est prononcée sur la prise en considération des tourteaux provenant de la transformation de graines oléagineuses importées (art. 19, al. 1^{bis}), ainsi que sur l'orientation de la production animale (art. 19a) et la prise en charge obligatoire de denrées fourragères du pays (art. 21). Ses remarques sont les suivantes :

Elle n'a rien à objecter à l'article 19, alinéa 1^{bis}. Cet article constitue une «intervention complémentaire» nécessaire, car les tourteaux et drèches provenant de la transformation d'oléagineux importés ne sont pas encore soumis au contingentement, à la différence de ceux qui sont directement importés. Elle déclare en outre ne pas soutenir l'argument selon lequel il s'agirait d'une intervention préventive puisque le projet de Kaiseraugst n'a pas été réalisé. Le cas peut en tout temps se présenter, à Kaiseraugst ou ailleurs.

L'article 19a qui est proposé reprend la matière du projet de «loi fédérale concernant des mesures complémentaires destinées à encourager la production animale», établi en 1967, mais qui n'avait pas été adopté à l'époque. Le rapport existant à raison de la matière entre la mesure proposée et celles qui sont prévues dans le secteur laitier est très lâche. Il s'agit en fait d'une mesure visant à encourager le maintien de certaines structures, à savoir celles qui se fondent sur la petite et moyenne exploitation paysanne. En ce sens, il serait préférable de ne pas lier cette disposition au projet concernant l'économie laitière.

S'exprimant sur le projet élaboré en 1967, la commission avait déclaré à l'époque qu'accepter comme données initiales les objectifs de la politique agricole – notamment le maintien d'exploitations familiales gérées de façon rationnelle – ne signifiait pas, toutefois, que sa manière de voir s'identifiait aux conceptions qui étaient à la base du projet. Ces remarques s'appliquent aussi au nouveau projet. Celui-ci semble cependant plus acceptable dans la mesure où l'effectif maximum des troupeaux est fixé de manière plus large.

La commission des cartels accepte la prise en charge obligatoire prévue à l'article 21. Elle relève toutefois qu'il ne faudra faire usage de la compétence élargie qu'en cas de nécessité absolue. Pour le commerce, le régime de prise en charge constitue un handicap qui n'est acceptable que dans la mesure où les diverses denrées fourragères peuvent se substituer les unes aux autres et que la

prise en charge n'équivaut dès lors pas à une intervention fondamentale dans la structure commerciale des entreprises intéressées. De plus, il faudrait, le cas échéant, poser des exigences très élevées quant à la preuve que les responsables de la situation doivent apporter en ce qui concerne les mesures qu'ils ont prises – dans les limites de ce qu'il est raisonnable d'exiger d'eux – pour normaliser les conditions. De simples déclarations ne sauraient suffire.

35 **Commentaire du projet de loi**

L'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b, nous donne la compétence, au sens de l'article 18, d'adapter, s'il le faut, le cheptel vif aux conditions de production et d'écoulement ainsi qu'à la production fourragère de l'exploitation et du pays. Ce complément est nécessaire puisque l'exploitation des porcs, et l'aviculture en particulier, recourent en partie à l'utilisation de fourrages importés. Mais une telle production ne doit être admise que dans la mesure où elle est nécessaire à un approvisionnement convenable du marché indigène. Si elle devait aller au-delà, les exploitations entièrement tributaires de denrées fourragères importées devraient être les premières à subir des restrictions en matière de production. C'est pourquoi les termes «... autant que possible...» qui figuraient dans l'avant-projet, ont été remplacés par «... s'il le faut...».

Il n'est donc plus nécessaire, comme cela était proposé, d'insérer dans le texte une disposition selon laquelle la production devrait, si elle devenait excédentaire, être réduite en premier lieu dans les exploitations artisanales et industrielles tributaires de denrées fourragères achetées. Lorsque les conditions de placement l'exigent, cette production sera la première à être limitée. Le texte actuel nous autorisera notamment à fixer au besoin l'effectif maximum des animaux qui peuvent être détenus dans une exploitation, afin de l'adapter aux disponibilités en fourrages indigènes.

Le nouvel *alinéa 1^{bis} de l'article 19* nous donne tout d'abord la compétence d'arrêter des dispositions en vertu desquelles les tourteaux et drèches utilisés pour l'affouragement, qui proviennent de la transformation d'oléagineux importés et sont destinés au marché indigène ou à la consommation dans l'exploitation même, sont imputés sur les contingents d'importation. En conséquence seuls les titulaires de contingents individuels pourront intervenir en qualité d'acheteurs. En temps opportun, il faudra déterminer si – le cas échéant de quelle manière – les contingents individuels devront être fixés à nouveau lorsqu'on prend en considération d'autres denrées fourragères. A cet effet, le Département fédéral de l'économie publique s'est réservé, dans l'article 5, 3^e alinéa, des statuts de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), la possibilité d'arrêter, après avoir entendu les intéressés, des prescriptions générales relatives à l'attribution, à la révision et à la majoration des contingents individuels, que la politique commerciale, la protection de la

production nationale et la constitution de stocks rendent nécessaires. En conséquence, il n'y a pas besoin d'insérer dans la loi une disposition impérative prévoyant une révision des contingents pour le cas où les tourteaux et les drèches d'oléagineux seraient imputés sur les contingents.

Convient-il ou non de nous donner la compétence de contingenter ces denrées fourragères en cas d'augmentation notable de la capacité des huileries du pays? Cette question appelle les considérations suivantes: bien que, selon l'opinion qui prévaut actuellement, le contingentement de ces tourteaux et drèches ne sera ordonné que si la capacité des huileries augmente, nous souhaitons ne pas être liés d'avance. Le moment venu, une telle innovation fera préalablement l'objet de pourparlers avec les milieux intéressés.

Il n'est pas nécessaire non plus de compléter l'article, comme cela a été proposé, pour nous autoriser à prescrire l'exportation des quantités produites qui excèdent les besoins du pays. En effet, les titulaires de contingents ne pourront acheter, dans les limites de leur contingent individuel, que des quantités correspondant à ces besoins. Ainsi les fabricants seront contraints d'exporter la marchandise excédentaire.

Enfin, nous nous sommes déjà prononcés sur les possibilités de régler le problème sur le plan du droit privé. Comme il ne sera probablement jamais possible d'inciter tous les intéressés à collaborer, l'application d'une réglementation de droit privé est d'emblée très problématique.

Actuellement, les graines oléagineuses importées sont grevées de suppléments de prix selon la part de leurs résidus fourragers. Cette taxation différenciée n'aurait plus cours sous le régime prévu. Les suppléments de prix ne seraient perçus qu'au moment où les tourteaux seraient commercialisés, ou directement utilisés. Ces tourteaux seraient en même temps soumis aux charges concernant les stocks obligatoires.

Selon l'article 19a, nous pourrions verser aux détenteurs de bétail des contributions échelonnées en fonction du nombre d'animaux gardés sur l'exploitation, ou de la quantité de viande produite par hectare, de façon à inciter les exploitants à tirer un meilleur parti des fourrages indigènes et à encourager les exploitations paysannes. Les dépenses qui en résulteront seront couvertes en premier lieu par le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19.

L'article proposé vise à encourager tout spécialement les activités de transformation dans les exploitations paysannes. Il serait aussi possible d'atteindre cet objectif par la fixation d'effectifs maximaux que permet l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b; le système de versement de contributions échelonnées est toutefois plus souple que des prescriptions fixant des effectifs maximaux.

Il est superflu de compléter cet article, comme le demande la proposition émanant de milieux du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, pour prescrire que les suppléments de prix ne devraient pas être supérieurs, au total, à la différence entre les prix à l'importation et les prix à la production, qui sont appropriés au sens de la loi. Comme nous l'avons déjà exposé, il existe une certaine relation entre les prix dits appropriés des céréales fourragères et les prix des céréales panifiables que nous fixons. Si les suppléments de prix étaient portés à un niveau supérieur à la différence entre les prix à l'importation et ceux à la production, la culture des céréales panifiables en subirait un préjudice d'ordre financier. Or, dans les conditions actuelles, cela n'est pas souhaitable car il en résulterait une suppression des primes versées pour la culture de céréales fourragères. Plusieurs avis exprimés doutent qu'un tel démantèlement soit judicieux, eu égard à l'extension des terres ouvertes à laquelle il faut tendre. C'est à juste titre qu'il est fait allusion au risque de compromettre l'état de préparation en matière de cultures.

Au reproche fait à la nouvelle réglementation de favoriser une production peu rationnelle, digne de l'époque de Gotthelf, on peut opposer que, dans le secteur de la transformation, la production des exploitations paysannes est assurée par des effectifs beaucoup plus grands qu'autrefois. Ainsi, les porcs sont exploités à raison des trois quarts des effectifs dans des porcheries comptant 50 animaux ou plus, et de près de la moitié dans des porcheries ayant plus de 200 animaux (tableau n° 24). Il ne faut cependant pas perdre de vue un certain risque; les exploitations petites et moyennes qui, selon la nouvelle réglementation, bénéficieront de contributions pour la totalité de l'effectif, pourraient être tentées de gonfler celui-ci jusqu'au nombre maximum d'animaux donnant droit aux contributions, ce qui se traduirait sans aucun doute par une surproduction de caractère structurel. Il s'agira de surveiller attentivement l'évolution car on ne saurait s'attendre à voir les grands troupeaux diminuer d'un jour à l'autre.

Il serait possible de parer à ce danger en reprenant la proposition de ne verser des contributions qu'aux exploitants dont le revenu provient pour 50 pour cent au moins de l'exercice d'activités agricoles, et qui peuvent apporter la preuve qu'ils récoltent sur leur domaine une quantité appropriée de denrées fourragères. Mais alors, bon nombre d'exploitations petites et moyennes seraient exclues du bénéfice des contributions, comme les grandes exploitations. C'est pourquoi nous renonçons à renforcer dans ce sens la réglementation proposée, bien qu'une telle modification soit compréhensible, compte tenu des objectifs que vise l'article 19a.

Les propositions qui conduiraient à un rationnement partiel ou total des denrées fourragères vont aussi plus loin que notre projet. De tels systèmes se justifient en période de pénurie (économie de guerre), mais ils doivent être rejetés, pour des raisons d'ordre matériel et psychologique, lorsque l'approvisionnement est suffisant.

De tels systèmes poseraient aussi de grands problèmes d'ordre administratif. Certes, il en va de même pour le système de contributions proposé, mais dans une moindre mesure. Nous en sommes conscients et comprenons les soucis des communes et des cantons qui seront fortement mis à contribution par les enquêtes à effectuer dans chaque exploitation. En d'autres termes, nous vous proposons un système que nous pouvons considérer comme un «moindre mal» quant aux complications d'ordre administratif qu'il causerait. La proposition de couvrir les frais d'administration des cantons à l'aide des intérêts que portent les suppléments de prix encaissés ne peut être retenue, tant pour des raisons pratiques que par principe.

L'article 20, 2^e alinéa, donne un caractère définitif à la disposition temporaire en vigueur (teneur de l'art. 25, 1^{er} al., de l'arrêté sur l'économie laitière du 25 juin 1971, applicable du 1^{er} novembre 1971 au 31 octobre 1977).

Puisque le Parlement s'est déjà prononcé de façon positive sur cette disposition, nous vous proposons de l'insérer à titre définitif dans la loi sur l'agriculture bien que des critiques aient été formulées, au cours de la procédure de consultation, à l'endroit de l'utilisation des ressources générales de la Confédération aux fins d'encourager la culture des champs. Les grandes fluctuations des prix sur les marchés internationaux des denrées fourragères ont entraîné, année après année, de grandes variations du produit des suppléments de prix. Il est donc possible que les recettes ne suffisent pas, certaines années, à couvrir entièrement les dépenses faites en vue d'encourager la culture de céréales fourragères. Dans de tels cas, il faut mettre à contribution les ressources générales de la Confédération. Dans l'ensemble, le produit des suppléments de prix a toutefois été plus que suffisant, au cours des dix dernières années, pour couvrir les dépenses (tableaux n^{os} 19 et 21).

La création d'un fonds de réserve dans le cadre du compte d'Etat doit être rejetée pour des raisons pratiques et de principe.

L'article 21 dispose qu'au besoin, nous pouvons astreindre les importateurs à prendre en charge des denrées fourragères du pays, et que nous pouvons arrêter les prescriptions nécessaires. Une telle prise en charge obligatoire s'impose pour des raisons pratiques, comme moyen permettant d'atteindre l'objectif visé. Elle doit remplacer le régime actuel – inapplicable pour diverses raisons – suivant lequel les exploitants qui gardent du bétail peuvent être astreints à acheter des denrées fourragères indigènes appropriées. Si le besoin s'en fait sentir, nous devons aussi pouvoir décider à quels aliments fourragers mélangés la marchandise prise en charge doit être additionnée (p. ex. poudre de lait écrémé dans les aliments pour les porcs, mais non dans les succédanés du lait).

A la différence de l'avant-projet, qui énumérait les denrées fourragères à prendre en charge et grevées de suppléments de prix, le projet que nous vous soumettons

fixe simplement le principe de la prise en charge obligatoire. En temps opportun il faudra déterminer, avec la collaboration des milieux intéressés, quelles importations doivent être grevées de suppléments de prix et quelles denrées fourragères du pays seront prises en charge. En principe, nous pouvons déjà dire aujourd'hui que nous ne ferons usage de cette compétence qu'avec modération, afin d'éviter des excédents structurels ne pouvant être écoulés que par des mesures de prise en charge.

Dans le secteur des denrées fourragères, la prise en charge obligatoire de flocons et de fécule de pommes de terre s'est déjà écartée du principe de l'analogie des produits indigènes, auquel se réfèrent de nombreux avis. Une extension à d'autres produits (fruits p. ex.), comme on le craint parfois, n'est pas possible, car l'article se réfère expressément aux denrées fourragères.

Les effets sur le régime du contingentement doivent faire l'objet d'une étude. Etant donné que la prise en charge obligatoire repose exclusivement sur le commerce d'importation, alors que les denrées fourragères indigènes sont en partie commercialisées par d'autres canaux, il faudra examiner en temps opportun la question d'une révision des contingents. A ce sujet ainsi qu'à propos de la proposition de résoudre les problèmes y relatifs par des réglementations de droit privé, nous renvoyons aux explications relatives à l'article 19, alinéa 1^{bis}.

En vertu de l'article 118, 2^e alinéa, les dispositions d'exécution arrêtées par les cantons doivent en principe être soumises à notre approbation, mais nous pouvons déléguer cette compétence au Département de l'économie publique.

36 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

361 Conséquences financières

Les prix indicatifs des céréales fourragères indigènes seront relevés d'un montant correspondant aux nouveaux suppléments de prix (art. 19a), si bien que les primes de culture devraient théoriquement baisser en proportion. Mais les nouveaux suppléments de prix ne toucheront que les fourrages concentrés importés et l'agriculture ne perdra dès lors que le montant équivalant aux économies réalisées par la Confédération sur les primes de culture. Compte tenu du fait qu'environ un quart des fourrages concentrés est produit dans le pays, les suppléments de prix variables devront être réduits en même temps d'un quart du montant des nouveaux suppléments de prix, de façon à compenser la perte subie par l'agriculture. En conséquence, le prix indicatif n'augmentera que des trois quarts du montant des nouveaux suppléments de prix et les primes de cultures ne devraient alors être réduites que des trois quarts environ de leur montant théorique. Dans l'ensemble, la Confédération réalisera, en raison de la

perception des nouveaux suppléments de prix, des recettes plus élevés, qui seront entièrement ristournées à l'agriculture sous la forme de contributions. En revanche, ses recettes provenant de la perception des suppléments de prix variables seront plus faibles, ce que compensera la fixation des primes de culture à un niveau moins élevé. En définitive, la Confédération ne devra normalement pas faire face à un surcroît de dépenses, mais ses recettes n'augmenteront pas non plus. Il en résulte que les frais de production ne se modifieront pas dans l'ensemble.

La prise en charge obligatoire qui est prévue (art. 21) entraînera en revanche une diminution du produit des suppléments de prix variables si la marchandise à prendre en charge est plus coûteuse que les denrées fourragères comparables. En tel cas, le prix de cette marchandise devra être réduit, à l'aide d'un système de compensation, jusqu'au niveau correspondant à la valeur fourragère. Ainsi, dans l'hypothèse de la prise en charge de 10 000 tonnes de poudre de lait écrémé indigène, de l'importation d'un million de tonnes de marchandise étrangère et d'un écart de 240 francs par quintal entre les prix de ces marchandises, 100 kilos de denrées importées seraient grevés d'un supplément de prix de 2 fr. 40 de sorte que le produit des suppléments de prix diminuerait de 24 millions de francs.

Aucune autre répercussion financière ne doit être attendue.

362 Effets sur l'état du personnel

Le travail administratif qu'exigera l'application du système des contributions (art. 19a) correspond à l'emploi de dix unités de main-d'œuvre environ pour la Confédération (travaux administratifs, enquêtes, contrôles). Les frais de personnel qui en résulteraient seraient de 500 000 à 700 000 francs par année. Il faudra toutefois ajouter à ce montant les frais de personnel des cantons et des communes.

La prise en charge (art. 21) pourrait, elle aussi, avoir des effets sur l'état du personnel. Il ne sera toutefois possible d'évaluer ces conséquences qu'au moment où l'on saura quelles denrées fourragères doivent être prises en charge. La prise en charge de 10 000 tonnes de poudre de lait écrémé excédentaires, par exemple, pourrait être assumée sans personnel supplémentaire.

37 Constitutionnalité

Les articles révisés de la loi sur l'agriculture se fondent, comme celle-ci, sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution. L'article 32 de la constitution prescrit la consultation des cantons et des groupements économiques.

Certains milieux du commerce d'importation de denrées fourragères ont certes émis des doutes au sujet de la constitutionnalité du nouvel article 19a. Ces milieux voient dans les contributions prévues un nouveau type de subventions qui ne se fonderaient sur aucune base constitutionnelle dans la mesure où leur financement requiert la perception de taxes supplémentaires.

Nous ne partageons pas cette opinion. La disposition en question vise à permettre une différenciation du régime des suppléments de prix à l'aide de remboursements dirigés, et d'orienter ainsi non seulement la production animale en soi, mais aussi la structure de celle-ci. Cet objectif se confond avec l'intention d'encourager la production animale dans les exploitations paysannes et d'arriver ainsi à une meilleure utilisation des ressources fourragères des exploitations et du pays. Les suppléments de prix ne perdent dès lors pas leur caractère de taxe destinée à orienter la production; c'est pourquoi on ne saurait voir dans la mesure proposée une entorse aux principes fixés dans la constitution.

4 Modification de la loi fédérale tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine

41 Généralités

La loi fédérale du 15 juin 1962 (RS 916.301) tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine (loi sur la vente de bestiaux), fournit la base juridique de toute une série de mesures qui assurent avant tout le placement d'animaux d'élevage et de rente provenant des régions de montagne, ainsi qu'une meilleure répartition du travail entre la plaine et la montagne dans le domaine de l'élevage et de l'exploitation du bétail. Elle règle aussi l'encouragement de la vente des chevaux ainsi que le soutien donné au placement de la laine d'origine indigène.

La loi sur la vente de bestiaux a été modifiée en 1971 pour la dernière fois, et adaptée aux besoins de l'époque. Cette modification étant intervenue dans le cadre de l'arrêté sur l'économie laitière 1971, sa validité est limitée, comme celle de cet arrêté, au 31 octobre 1977. Les mesures instituées par cette législation s'étant révélées adéquates, les conditions dont dépend leur adoption définitive doivent être établies le 1^{er} novembre 1977.

Simultanément, les dispositions en vigueur doivent être complétées et améliorées, comme nous l'exposons ci-après, afin que la loi puisse permettre d'atteindre, aussi largement que possible, les objectifs qu'elle vise dans des conditions qui sont devenues plus difficiles et le deviendront encore davantage.

411 Mesures tendant à faciliter la vente des bestiaux

L'élevage du bétail revêt pour l'agriculture des régions de montagne la même importance que la production du lait pour l'ensemble des régions à vocation herbagère.

Pour assurer leur existence, les éleveurs des régions de montagne doivent pouvoir compter sur les ressources que leur procure la production de bétail d'élevage et de rente, et sur la vente de celui-ci à des prix couvrant les frais. En raison de conditions naturelles et économiques sur lesquelles il n'est possible d'influer que faiblement, ces éleveurs sont défavorisés par rapport aux agriculteurs de la plaine. Ceux-ci peuvent élever eux-mêmes leur bétail à moindres frais. La possibilité de sélectionner les élèves au sein de la descendance d'un troupeau plus important leur donne en outre une sécurité plus grande, sur le plan de la

qualité, que des achats auprès d'exploitations étrangères. Les mesures visant à restreindre la production laitière inciteront les paysans de la plaine à intensifier l'élevage et le placement du bétail produit en zone de montagne s'en trouvera plus fortement entravé.

Dans ces conditions, l'application de mesures visant à améliorer l'offre et à garantir le placement des bestiaux d'élevage et de rente produits en région de montagne constitue une tâche permanente de la Confédération et des cantons comprenant de telles régions. La limitation des campagnes d'élimination en montagne, que prévoit l'article 2, 1^{er} alinéa, n'est donc guère réaliste et il convient d'assouplir, sinon d'abroger cette disposition.

Au nombre des mesures dont on dispose pour assurer le placement du bétail, ces campagnes ont une importance primordiale. Le tableau ci-dessous met en évidence le cours suivi par les campagnes organisées durant ces dernières années.

Cours suivi par les campagnes d'élimination

Tableau n° 29

Année	Nombre d'animaux	Montant (en millions de francs)
1966	19 161	6,3
1969	31 799	8,3
1970	41 123	11,3
1971	45 227	13,7
1972	32 838	7,5
1973	33 579	9,4
1974	47 946	15,2
1975	50 171	16,0

La courbe qui exprime le cours suivi par les campagnes d'élimination est en relation avec les fluctuations auxquelles sont soumises les ventes sur le marché du bétail de rente. Seules les campagnes d'élimination ont permis, au fil des années, de neutraliser dans une certaine mesure, sans inconvénients majeurs pour les paysans de la montagne, les effets des fortes fluctuations annuelles affectant le marché des bestiaux; elles seules ont permis de pallier les conséquences d'une régression des ventes et d'éviter avec un minimum de frais un effondrement des prix.

Alors que la répartition du travail entre les régions de montagne et de plaine ne fonctionne plus aussi bien qu'on le voudrait dans le domaine de l'élevage et de l'exploitation de vaches laitières, elle tend à prendre une importance croissante dans le secteur de l'engraissement des bovins. L'élevage en montagne d'animaux réservés à l'engraissement et d'animaux maigres appropriés, ainsi que leur

livraison à des exploitations d'engraissement situées en plaine, étaient déjà possibles dans le cadre des campagnes d'élimination. Les dispositions en vigueur fixent cependant des limites à l'amélioration de la qualité des animaux destinés à la production de viande par une sélection systématique selon l'aptitude à l'engraissement. La nouvelle réglementation prévue à l'article 2, 3^e alinéa, devrait faciliter l'encouragement des mesures propres à améliorer l'aptitude à l'engraissement de ces animaux.

La nouvelle teneur des dispositions concernant l'élimination de vaches en région de plaine et leur remplacement par des bêtes élevées en montagne (art. 3, 3^e al.) comporte deux modifications. Ces modifications visent, d'une part, à adapter ces dispositions aux objectifs de la loi sur la vente de bestiaux et, d'autre part, à réduire l'ampleur du travail administratif, ainsi qu'à permettre une intervention plus rapide en cas d'engorgement du marché.

Les modifications des mesures relatives au placement des bestiaux n'auront de conséquences financières que dans le domaine des contributions en faveur des remontes d'engraissement. Ces bestiaux sont avant tout destinés à remplacer de jeunes animaux éliminés. De ce fait, le surcroît de dépenses peut être limité à quelque 400 000 francs.

412 Achats destinés à alléger le marché et contrats de nourrissage de poulains

Les achats destinés à alléger le marché visent à empêcher des perturbations sur le marché du bétail d'élevage et de rente. Selon la disposition prévue, la Confédération assumera les pertes résultant de la mise en valeur d'animaux achetés par des groupements chargés de procéder à ces achats qui, sous le régime actuel, sont limités aux animaux de la région de montagne.

Cette réglementation répond certainement, aujourd'hui encore, aux besoins de l'élevage bovin et de l'élevage du menu bétail. En revanche, elle tient de moins en moins compte de l'élevage chevalin, d'autant que cet élevage, qui porte de plus en plus sur les chevaux de sang, se déplace toujours plus vers la plaine. Exception faite du Jura, les meilleures régions d'élevage se trouvent actuellement sur le Plateau vaudois, bernois et argovien, ainsi qu'en Suisse orientale. Sur 87 syndicats d'élevage chevalin au total, 52 se trouvent en dehors des régions de montagne. D'autre part, il existe pour les chevaux et les poulains un marché unique s'étendant à l'intérieur et à l'extérieur de la région de montagne.

Il en résulte que l'élevage et la garde de chevaux ne pourront être soutenus efficacement que si l'on renonce pour cette catégorie d'animaux, sur le plan des achats destinés à alléger le marché, à limiter l'application de la mesure à la

région de montagne. Il s'agit surtout, en l'occurrence, des poulains de nourrissage d'un an et demi, acquis par la Fédération suisse d'élevage chevalin, laquelle les fait hiverner dans des exploitations qui lui sont rattachées ou dans des établissements cantonaux, pour ensuite les vendre lorsque la demande se manifeste. Celle-ci ne s'étend cependant qu'à une partie des poulains car, sur le marché, ce sont les chevaux déjà partiellement ou entièrement dressés qui sont recherchés. C'est pourquoi, depuis quelques années, la fédération passe des contrats avec des tiers qui se chargent d'élever les poulains invendables et de les dresser jusqu'à l'âge de trois ans contre paiement d'une indemnité équitable.

Selon l'article 4, 1^{er} alinéa, de la loi sur la vente de bestiaux, la Fédération suisse d'élevage chevalin ne reçoit de contributions aux frais occasionnés par ces mesures que pour les poulains en provenance de la région de montagne. La Confédération n'a pas pu lui verser quoi que ce soit jusqu'ici pour les poulains d'autre provenance, bien qu'il fût impossible à la fédération, à cause de l'existence d'un marché unique, d'exclure les bêtes en question des mesures précitées. Lorsque les cantons ne couvrent pas bénévolement les frais qui en résultent pour la fédération, c'est à elle qu'il incombe de les supporter. La petite statistique ci-après renseigne sur la proportion des poulains de montagne et sur celle des poulains de plaine.

Achats destinés à alléger le marché et contrats de nourrissage de poulains

Tableau n° 30

Année	Total	Montagne	Plaine
Achats destinés à alléger le marché			
1972/73	446	318	128
1973/74	350	261	89
1974/75	305	227	78
Contrats de nourrissage			
1971/73	678	469	209
1972/74	673	481	192
1973/75	717	507	210

Etant donné la situation financière difficile des cantons, le risque existe qu'ils suspendent entièrement l'assistance bénévole qu'ils prêtent en l'occurrence à l'organisation de faite de l'élevage chevalin. Les finances de la fédération n'étant pas meilleures, il lui serait impossible de prendre la différence à sa charge. La conséquence en serait qu'un nombre encore plus grand de poulains prendraient le chemin de l'abattoir, et le marché des jeunes chevaux ne pourrait plus être approvisionné dans la proportion nécessaire.

La solution proposée comble une lacune dans l'encouragement du placement des chevaux. En se fondant sur la statistique ci-dessus, on peut prévoir que la Confédération aurait à payer, chaque année, quelque 150 000 francs de contributions supplémentaires pour quelque 100 poulains de plaine dans le cadre des achats destinés à alléger le marché, et pour 200 autres en ce qui concerne les contrats de nourrissage.

413 Mise en valeur de la laine indigène

L'augmentation de la consommation de viande de mouton a permis de développer ces dernières années l'exploitation de ces animaux, alors que, précédemment, elle régressait depuis la fin de la guerre. Malheureusement, la consommation de viande de mouton a de nouveau diminué en 1974 et 1975, de sorte qu'une amélioration du revenu par une majoration des prix des moutons de boucherie n'entre pas en ligne de compte.

La majoration proposée de la contribution fédérale à la mise en valeur de la laine, qui porte cette contribution de 1,4 à 1,8 million de francs, doit permettre d'éviter une nouvelle baisse du produit de la vente de cette matière. Une telle baisse a déjà été enregistrée car les cours mondiaux de la laine sont bas, même s'ils marquent une légère tendance à la hausse depuis le début de l'année. En outre, la contribution fédérale actuelle de 1,4 million de francs au plus a diminué à l'unité de poids en raison de l'accroissement des quantités de laine produites par un cheptel ovin plus nombreux.

Le prix à la production dépend de la contribution fédérale par kilo, ainsi que du prix de vente de la laine, qui varie selon les cours mondiaux. En 1975, la production de laine indigène s'est élevée à 550 000 kilos en chiffre rond. L'abandon de la quantité maximum de laine pour laquelle chaque détenteur de moutons a droit aux contributions vise à tenir compte de l'évolution des structures de l'exploitation des moutons et à simplifier le travail administratif. La limite est actuellement fixée à 100 kilos par tonte semestrielle.

42 Résultats de la procédure de consultation

421 Avis des cantons

Tous les cantons ont approuvé la modification proposée. Quelques-uns se demandent toutefois si les mesures prévues seront suffisantes dans l'hypothèse où l'élevage de bestiaux se concentrerait encore plus dans les exploitations de plaine à la suite du contingentement de la production laitière.

422 Avis des groupements économiques et d'autres organisations

La plupart des groupements économiques ont approuvé sans réserve le projet de loi, ou en se bornant à proposer des modifications de peu d'importance. L'Union suisse des maîtres bouchers, l'Union économique suisse pour la viande et le bétail, le Syndicat suisse des marchands de bétail et l'Association suisse des grossistes en viande s'opposent à l'octroi de contributions fédérales pour le placement de remontes d'engraissement, que prévoit l'article 2, 3^e alinéa. A leur avis, cette mesure encouragerait encore la production d'animaux d'égal, ce qui ne serait guère souhaitable, eu égard à la surproduction. Le Forum des consommatrices de la Suisse alémanique et du Tessin estime que la majoration de la contribution fédérale visant à maintenir la production indigène de laine est contestable car les moutons à viande livrent une laine de qualité médiocre.

423 Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture

Le projet a été approuvé, sans qu'aucune modification ne soit proposée.

424 Commission des cartels

La Commission des cartels a approuvé le projet sans réserve.

43 Commentaire du projet de loi

Selon l'article 2, 1^{er} alinéa, nous pouvons limiter dans le temps et à un nombre déterminé d'animaux par exploitation ou détenteur, l'octroi des subventions. Cette disposition correspond mieux aux conditions actuelles que la réglementation en vigueur, car elle ne sera applicable que temporairement, lorsque les circonstances s'y prêteront particulièrement. Une limitation des campagnes d'élimination aux régions de montagne ne permettrait pas, de toute manière, de réaliser des économies, car toute restriction sensible perturberait l'écoulement du bétail et entraînerait inévitablement des interventions de soutien plus coûteuses.

En vertu du 3^e alinéa, la Confédération peut encourager le placement dans les régions de plaine de remontes d'engraissement qui proviennent de la région de montagne. Ainsi, l'éleveur de la montagne pourra, en recourant à des taureaux examinés par un centre d'épreuves d'engraissement ou à des croisements éprouvés avec des races d'engraissement, produire des remontes d'engraissement qui répondent mieux aux exigences de l'engraisser que bon nombre d'animaux d'engrais fournis actuellement.

Les craintes qu'éprouvent les milieux du commerce de bétail et de viande de voir ces contributions stimuler la production de bétail de boucherie ne sont plus justifiées après la forte limitation de la charge financière supplémentaire. La nouvelle réglementation ne vise pas à accroître la production de bétail d'étable, mais à encourager la collaboration entre la montagne et la plaine, dans le cadre de la production actuelle. Grâce à une sélection systématique, elle vise aussi à améliorer l'aptitude à l'engraissement d'animaux en provenance de la montagne, qui sont de toute manière destinés à l'engraissement. Elle contribuera ainsi à réduire les frais de production d'animaux gras.

L'article 3, 3^e alinéa, qui concerne les campagnes d'élimination organisées en plaine et liées à l'obligation de remplacer le bétail abattu par des animaux provenant de la montagne, exclut l'octroi de contributions aux exploitations qui cessent d'exploiter du bétail laitier car ces contributions ne sont pas conformes au but visé par la loi sur la vente de bestiaux. Il s'agit également de créer la possibilité de remplacer les contributions aux vaches éliminées par le versement direct de subsides pour l'achat de génisses ou de vaches portantes qui proviennent de la région de montagne et satisfont aux normes de qualité imposées, lorsque la preuve peut être donnée que le bétail ainsi acquis remplace des vaches abattues. Cette solution offre divers avantages. Elle permet une intervention plus rapide lorsque le marché est subitement engorgé, et d'appréciables simplifications sur le plan administratif. En revanche, les campagnes d'élimination donnent la possibilité de mieux tenir compte de la situation sur le marché du bétail de boucherie, de telle sorte que, selon les circonstances, on pourrait y revenir à l'occasion.

L'article 4, 1^{er} alinéa, qui prévoit des achats de bétail d'élevage et de rente dans les régions de montagne aux fins d'alléger le marché, est complété de manière à permettre également, avec l'aide financière de la Confédération, l'organisation de tels achats lorsqu'il s'agit de prendre en charge des poulains élevés en plaine. Aucune modification ne s'impose selon les résultats donnés par la procédure de consultation.

L'article 9, 1^{er} alinéa, ne contient plus la disposition actuelle qui restreint aux animaux achetés «à l'intérieur de la zone d'expansion de la race» la participation fédérale aux frais de transport, puisque la notion de zone d'expansion de la race ne figure plus dans la législation sur l'élevage.

L'article 10, 1^{er} alinéa, accroît de 400 000 francs la contribution fédérale au placement de la laine du pays. De plus, la limite fixée à 100 kilos de laine de tonte semestrielle (200 kg par année) par fournisseur de laine et détenteur de moutons est supprimée.

Lors de l'institution de cette limite, il s'agissait surtout d'exclure partiellement du droit à la contribution les grandes exploitations. Comme l'expérience l'a montré, le but visé n'a pas été atteint; les gros exploitants ont en effet compensé

par une déduction sur le prix d'achat des agnelets et des agneaux de pâturage la diminution du rendement attendu de la vente de laine. Ce sont donc les paysans de montagne qui ont fait les frais de l'opération. La limite de 100 kilos rend en outre difficile la reconversion souhaitable d'exploitations commercialisant du lait en exploitations détenant des moutons, même lorsque les conditions s'y prêtent. En effet, il suffit d'une cinquantaine de moutons pour que la limite soit atteinte.

En ce qui concerne la critique du Forum des consommatrices de Suisse alémanique et du canton du Tessin, il convient de relever que la laine du pays satisfait aux exigences du marché. De plus, les prix à la production sont échelonnés selon la qualité de la laine, ce qui incite les producteurs à améliorer celle-ci.

44 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les répercussions financières ont été examinées dans les commentaires relatifs aux diverses mesures. Dans l'ensemble, on peut admettre que, selon toute estimation, les dépenses porteront sur les montants suivants:

	Fr.
– Encouragement de la vente de bétail	400 000
– Achats destinés à alléger le marché et contrats de nourrissage de poulains	150 000
– Mise en valeur de la laine	400 000
Total	<u>950 000</u>

Indépendamment de la modification proposée de la loi sur la vente de bestiaux, l'institution du contingentement laitier entraînera un fort accroissement des dépenses qu'exigeront les mesures destinées à assurer le placement du bétail provenant de la région de montagne.

La modification proposée n'aura pas d'effets sur l'état du personnel.

45 Constitutionnalité

La loi sur la vente de bestiaux se fonde sur les articles 31^{bis}, 32 et 64^{bis} de la constitution (RS 916.301, FF 1962 I 423). Les modifications proposées ne sortent pas du cadre de la loi actuelle et sont donc également couvertes par ces dispositions constitutionnelles.

5 Conséquences financières de l'ensemble du projet et ses effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières

L'arrêté sur l'économie laitière 1977, dont les dispositions doivent être renforcées et étendues par rapport à celles de l'arrêté en vigueur, devrait permettre à la Confédération d'économiser 20 à 30 millions de francs en raison des effets du contingentement laitier par exploitation. D'autre part, on enregistrera une certaine réduction des recettes, ainsi qu'une augmentation des dépenses sous l'effet de la prise en charge de denrées fourragères du pays qui est prévue (art. 21 de la loi sur l'agriculture) et des amendements apportés à la loi sur la vente de bestiaux. En outre, l'institution du contingentement laitier par exploitation causera un accroissement des dépenses dans le domaine de la garantie du placement du bétail provenant des régions de montagne. Dans l'ensemble, le projet ne devrait pas accroître sensiblement la charge financière de la Confédération. Cependant, il est difficile de faire des pronostics quelque peu exacts car il n'est pas possible de déterminer comment la situation évoluera.

La diminution déjà mentionnée des charges de la Confédération dans le secteur laitier peut paraître faible. Nous répétons toutefois que l'objectif principal du contingentement laitier est de limiter ou de réduire le volume de lait commercialisé, et d'éviter ainsi de coûteux excédents de caractère structurel.

52 Effets sur l'état du personnel

Si l'ensemble du projet est adopté, la Division de l'agriculture devra probablement disposer de 14 collaborateurs de plus. Il s'agit là d'estimations; au besoin, il sera nécessaire d'examiner à nouveau cette question.

Les cantons et les communes devraient également faire face à des frais de personnel plus élevés (art. 19a de la loi sur l'agriculture), de même que l'Union centrale et ses sections (contingentement laitier).

(Projet)

Arrêté
sur l'économie laitière 1977
(AEL 1977)

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 22 décembre 1976¹⁾,

arrête:

**Section 1: Couverture des dépenses résultant de la mise en valeur
des produits laitiers**

Article premier

Généralités

¹ Le Conseil fédéral peut verser des contributions supplémentaires afin de faciliter le placement dans le pays des produits laitiers indigènes, si le rendement des taxes perçues en vertu de l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture²⁾, ainsi que des articles 8 à 11 du présent arrêté (recettes à affectation spéciale) ne suffit pas.

² L'octroi de contributions supplémentaires implique, pour les producteurs de lait, l'obligation de prendre les mesures d'entraide qu'il est raisonnable d'exiger d'eux. L'Union centrale des producteurs suisses de lait (Union centrale) et ses sections doivent notamment prendre les mesures permettant d'assurer le plus économiquement possible la collecte, la distribution et l'utilisation du lait, obliger les fournisseurs de lait à reprendre des quantités convenables de produits laitiers, ainsi que faciliter l'écoulement et améliorer la qualité du lait commercialisé et des produits laitiers.

¹⁾ FF 1977 I 77

²⁾ RS 910.1

Art. 2

Quantité de base

¹ Le Conseil fédéral fixe, au début de chaque période de compte, la quantité de base des livraisons de lait (art. 4, 2^e al.). A cet effet, il tient compte de l'évolution prévisible de la production et des ventes, ainsi que des dépenses totales à la charge de la Confédération, et toutes mesures devant être prises aux fins d'améliorer la mise en valeur et les conditions du marché. Le Conseil fédéral est autorisé à adapter, s'il le faut, la quantité de base aux conditions du marché, durant la période de compte.

² Si les livraisons de lait sont supérieures à la quantité de base que fixe le Conseil fédéral, la part des dépenses de mise en valeur qui est à la charge des producteurs, selon l'article 3, 4^e alinéa, s'accroît de 40 centimes par kilo de lait livré en sus. Le Conseil fédéral peut, à l'occasion de majorations du prix de base du lait, modifier ce taux, mais au plus jusqu'à concurrence de ces majorations. Aucune participation supplémentaire n'est exigée des producteurs si la quantité de base n'est pas dépassée de plus de cinq pour mille.

³ La participation supplémentaire sera assurée, le cas échéant, par la taxe conditionnelle (art. 4, 1^{er} al.).

Art. 3

Répartition des dépenses entre la Confédération et les producteurs

¹ Pour couvrir la totalité des dépenses résultant du placement des produits laitiers et des mesures qui lui sont assimilées (art. 7, 14 et 15), on recourra :

- a. Aux recettes à affectation spéciale selon l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa ;
- b. A une contribution initiale de la Confédération, d'un montant de 150 millions de francs au plus par an ;
- c. A la participation éventuelle des fournisseurs de lait selon l'article 2, 2^e alinéa, le cas échéant selon l'article 5, 2^e alinéa.

² En outre, la Confédération compense en faveur du compte laitier, toute diminution des recettes à affectation spéciale qui résulterait de l'observation d'engagements souscrits en matière de politique commerciale.

³ A l'exception des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 11, les sommes mentionnées aux 1^{er} et 2^e alinéas sont déduites au prorata des dépenses résultant de la mise en valeur du beurre, d'une part, et de l'écoulement du fromage ainsi que des autres mesures, d'autre part.

⁴ Au titre de mesure propre à orienter la production, les fournisseurs de lait doivent participer, comme il suit, au solde des dépenses non couvert :

- coût de placement du beurre 40 pour cent;
- coût de placement du fromage et coût des autres mesures 10 pour cent.

Par période de compte, cette participation ne doit toutefois pas dépasser 2 centimes par kilo de lait soumis à la taxe conditionnelle (art. 4, 2^e al.).

⁵ La Confédération couvre le solde des dépenses.

Art. 4

Encaissement et calcul de la part des producteurs

¹ Aux fins de garantir la prise en charge des parts que les fournisseurs de lait peuvent avoir à supporter selon les articles 2, 2^e alinéa, 3, 4^e alinéa, et 6, 2^e alinéa (montant à garantir), il y aura lieu de prescrire une taxe conditionnelle perçue sur toute la quantité de lait mise dans le commerce.

² Le montant à garantir est supporté par chacun des fournisseurs de lait au prorata de la quantité de lait mise dans le commerce au cours d'une période de compte. A la fin de la période de compte, la taxe conditionnelle est remboursée au fournisseur sur une quantité franche de 8000 kilos. La quantité franche s'élève à 20 000 kilos pour les producteurs de la région de montagne selon le cadastre de la production animale et ceux de la zone préalpine des collines. La période de compte débute le 1^{er} novembre et prend fin le 31 octobre de l'année suivante.

³ Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe conditionnelle au début de chaque période de compte. S'il le faut, il peut le modifier au cours d'une période.

⁴ Le rendement de la taxe conditionnelle et la part des fournisseurs de lait sont déterminés à la fin de chaque période de compte. En cas d'excédent de recettes, la différence est remboursée aux fournisseurs pour le lait qu'ils ont livré en sus de la quantité franche. Si la part des dépenses à la charge des fournisseurs est supérieure au rendement de la taxe conditionnelle, la différence est couverte par une majoration appropriée de cette taxe au cours de la période de compte subséquente.

Art. 5

Contingentement des livraisons de lait

¹ Si les mesures prévues à l'article 2, 2^e alinéa, aux fins de limiter les livraisons de lait ne suffisent pas, le Conseil fédéral peut leur substituer une répartition de la quantité de base entre les fournisseurs (contingentement).

² Si un fournisseur livre une quantité de lait supérieure à son contingent individuel, il doit acquitter, sous la forme d'une déduction faite sur la paie du lait ou d'une taxe, un montant de 40 centimes par kilo de lait livré en trop. Au besoin, la déduction ou la taxe peut être majorée et portée à 60 centimes par kilo de lait au maximum.

³ Le Conseil fédéral peut ordonner que le 2^e alinéa ne s'appliquera que si le contingent de l'organisation locale des producteurs, y compris les producteurs isolés, est dépassé.

⁴ Le Conseil fédéral règle les détails. Pour la détermination des contingents individuels, il peut prescrire notamment qu'il faut tenir compte de la superficie du domaine et des possibilités d'exploitation, ainsi que des besoins de l'économie fromagère.

Section 2: Mesures visant à alléger le marché des produits laitiers, à améliorer les structures et à encourager la production de qualité

Art. 6

Elimination de vaches laitières; reconversion d'exploitations et autres mesures

¹ Aux fins d'alléger le marché des produits laitiers, le Conseil fédéral peut prescrire ou encourager des campagnes d'élimination de vaches laitières, ainsi que la reconversion d'exploitations en entreprises d'engraissement ou d'un autre type; il peut en particulier limiter l'application de ces mesures aux régions où l'on ne fabrique pas de fromage. Il peut aussi prendre d'autres mesures visant à alléger le marché des produits laitiers.

² Le coût de ces mesures est couvert par le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19 de la loi sur l'agriculture¹⁾, s'ils ne sont pas utilisés à d'autres fins mentionnées dans la législation en la matière. Lorsque ces moyens financiers ne suffisent pas, le solde non couvert est mis à la charge de la Confédération et des fournisseurs de lait, à parts égales. A cet effet, le Conseil fédéral peut majorer d'un centime au plus par kilo la taxe conditionnelle qu'institue l'article 4, 1^{er} alinéa.

³ Le Conseil fédéral veille à ce que les fournisseurs de lait qui désirent reconvertir leur exploitation puissent, en cas de différend avec leur société, faire déterminer si les indemnités de sortie prévues dans les statuts apparaissent équitables.

Art. 7

Encouragement de l'utilisation de lait entier pour l'élevage et l'engraissement des bovins

Le Conseil fédéral est autorisé à prendre les mesures permettant d'encourager l'utilisation de lait entier et de graisse laitière pour l'élevage et l'engraissement de bovins. Le coût de ces mesures est mis à la charge du compte laitier.

¹⁾ RS 910.1

Art. 8

Normes de composition; taxe sur les succédanés du lait

¹ Aux fins de réduire les livraisons de lait et d'assurer la mise en valeur économique du lait commercialisé, le Conseil fédéral peut fixer des normes de composition pour les succédanés du lait. Sont considérés comme tels les produits d'affouragement de tout genre propres à remplacer ou à compléter le lait entier, ses constituants ou des produits laitiers transformés.

² Le Conseil fédéral est en outre habilité à percevoir sur les succédanés du lait fabriqués dans le pays ou sur les matières premières et les produits semi-finis servant à leur fabrication, une taxe dont le taux peut varier selon le genre de succédané. La taxe pourra aussi être perçue de façon générale sur ces matières premières et produits semi-finis. Le Conseil fédéral en prescrit le remboursement dans la mesure où ces marchandises ne servent pas à fabriquer des succédanés du lait.

³ Le rendement de la taxe sert à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles du pays, ainsi qu'à faciliter leur placement.

Art. 9

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

¹ Pour assurer une mise en valeur économique du lait commercialisé, le Conseil fédéral peut percevoir une taxe sur le lait écrémé utilisé à l'état pur ou en mélange, sous forme liquide ou desséchée, comme boisson ou matière première de l'industrie des denrées alimentaires et des comestibles, ainsi que pour la fabrication de succédanés du lait.

² La taxe peut être différenciée selon le genre d'utilisation; elle ne s'élèvera toutefois au plus qu'au montant correspondant aux contributions versées, à la charge du compte laitier, aux fins d'assurer le placement du beurre qui résulte nécessairement 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 maigre, etc.) selon des critères relatifs à la composition. La standardisation de produits laitiers par écrémage partiel est assimilée à la standardisation par addition de lait écrémé.

⁴ Le rendement de la taxe sert à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles du pays, ainsi qu'à faciliter leur placement.

Art. 10

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

¹ Le Conseil fédéral peut percevoir des suppléments de prix sur les produits importés qui sont énumérés ci-après:

- a. Crème et poudre de crème;
- b. Glaces comestibles (glaces, crèmes glacées, etc.) et poudres pour la préparation de glaces comestibles;
- c. Préparations d'une teneur importante en matières grasses, importées aux fins d'éviter la réglementation sur l'importation de beurre, d'huiles et de graisses comestibles;
- d. Préparations d'une teneur importante en lait desséché ou en poudre de crème, importées aux fins d'éviter les suppléments de prix perçus sur le lait desséché et la poudre de crème.

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

³ Si des engagements contractés en matière de politique commerciale le requièrent, le Conseil fédéral peut percevoir une taxe correspondante sur les produits fabriqués dans le pays lorsqu'ils sont du même genre que les produits visés au 1^{er} alinéa.

⁴ L'article 31, 3^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait¹⁾ s'applique à la perception des suppléments de prix.

⁵ Le rendement de ces suppléments de prix servira à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles du pays, ainsi qu'à faciliter leur placement.

Art. 11

Suppléments de prix sur les importations de fromage

¹ Le Conseil fédéral peut percevoir des suppléments de prix sur le fromage étranger lorsque son 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 l'écart 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 de la réduction prévue du prix de ces sortes au moyen du produit des suppléments de prix.

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

⁴ Le Conseil fédéral règle la procédure.

¹⁾ RS 916.350

²⁾ RS 910.1

Art. 12

Consultation des milieux intéressés

Les milieux intéressés seront entendus avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision selon les articles 6 à 11.

Art. 13

Frais d'acquisition de lait de secours

Afin de maintenir la vente de lait de consommation dans les régions où la production laitière est insuffisante, le Conseil fédéral peut allouer à l'Union centrale des contributions aux frais d'acquisition de lait de secours; celles-ci seront prélevées sur les ressources générales de la Confédération.

Art. 14

Encouragement de la fabrication de fromage

¹ Le Conseil fédéral peut appliquer des mesures visant à maintenir et à encourager la fabrication de fromage, notamment en zone d'interdiction de l'ensilage.

² Si l'utilisation de fourrage ensilé met en péril le maintien et l'encouragement de la fabrication de fromage, ou la qualité de ce produit, la Division de l'agriculture peut transférer, de la zone d'ensilage à celle d'interdiction de l'ensilage, des organisations locales de producteurs de lait, le cas échéant des groupes de producteurs.

³ Les frais sont mis à la charge du compte laitier; en cas de transfert d'une zone à l'autre, une participation équitable de l'Union centrale est réservée.

Art. 15

Amélioration des structures dans le domaine de la fabrication de fromage

¹ Aux fins d'améliorer les structures dans le secteur de la production de fromage, le Conseil fédéral peut contribuer aux frais causés par des mesures d'organisation ou des fermetures d'entreprises, ainsi qu'au coût des travaux de construction et de l'équipement technique qu'implique cette amélioration.

² Les améliorations de structure doivent être conçues et réalisées selon le cadastre des centres collecteurs et des entreprises de transformation du lait, que l'Union centrale a établi. Pour assurer une utilisation du lait plus conforme à l'ordre de priorité, la Division de l'agriculture peut se fonder sur le cadastre pour ordonner le regroupement d'entreprises et, à cette occasion, procéder s'il le faut à des transferts de la zone d'ensilage à la zone d'interdiction.

³ Des contributions sont versées lorsque les subventions pour améliorations foncières, les crédits d'investissements et les autres contributions, ajoutés aux propres moyens financiers des bénéficiaires, ne permettent pas de réaliser les améliorations de structure visées au 1^{er} alinéa.

⁴ Les coûts sont mis à la charge du compte laitier; en cas de transfert d'une zone à l'autre, une participation équitable de l'Union centrale est réservée.

Art. 16

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

¹ Les cantons doivent, avec la collaboration des organisations laitières régionales (fédérations de producteurs de lait, associations d'acheteurs de lait, autres utilisateurs), entretenir un service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière et l'adapter aux besoins du moment.

² Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière a notamment pour tâches de veiller à ce que les prescriptions du règlement de livraison du lait soient respectées et d'encourager l'application des mesures propres à améliorer la qualité du lait et des produits laitiers. A cet effet, il doit appliquer le système de paiement du lait selon ses qualités et conseiller tous ceux qui s'occupent de la production, de la collecte et de l'utilisation du lait mis dans le commerce.

³ Le Conseil fédéral désigne les organes chargés de traiter les infractions aux prescriptions du règlement de livraison du lait. Les mesures suivantes doivent être prises, selon la gravité de l'infraction:

- a. Avertissement;
- b. Amende disciplinaire de 2000 francs au plus; en cas de livraison de lait contenant des substances inhibitrices, l'amende s'élèvera à 600 francs au moins;
- c. Dans les cas graves, suspension de la prise en charge du lait ou des produits laitiers, jusqu'à la disparition des anomalies.

⁴ Les cantons désignent une autorité auprès de laquelle il est possible de recourir contre les avertissements et prononcés d'amendes. L'office compétent au sens du 7^e alinéa est également habilité à faire recours. Toutes les autres prescriptions et décisions peuvent être déférées à la Division de l'agriculture, dans un délai de 30 jours à compter de leur notification. Les dispositions générales de la procédure administrative fédérale¹⁾ s'appliquent aux recours.

⁵ L'action en dommages-intérêts devant les tribunaux est réservée.

¹⁾ RS 172.021

⁶ Les inspecteurs laitiers et les agents de la police des denrées alimentaires peuvent séquestrer le lait et les produits laitiers obtenus ou mis dans le commerce en violation du règlement de livraison du lait, ainsi que les appareils, matières auxiliaires et médicaments, dont l'usage n'est pas autorisé ou qui donnent lieu à contestation.

⁷ Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière est placé sous la surveillance de la Confédération. Son office central est habilité à 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.

⁸ Les organisations laitières, les cantons et la Confédération assument les frais dudit service.

⁹ Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 17

Contribution en faveur de la publicité et de l'encouragement de la production de qualité

¹ Si l'Union centrale perçoit, auprès des producteurs affiliés à ses sections, une contribution servant à exécuter les mesures en faveur du placement, telles qu'étude du marché, publicité ou mise en vente de nouveaux produits, ainsi qu'à améliorer la qualité du lait mis dans le commerce (art. 1^{er}, 2^e al.), le Conseil fédéral peut, compte tenu équitablement des avantages et des charges, astreindre les producteurs non fédérés à verser une taxe équivalente. Le rendement de cette taxe est mis à la disposition de l'Union centrale au titre de contribution des producteurs non fédérés aux frais causés par ces mesures.

² L'Union centrale soumet aux autorités compétentes un budget et des comptes relatifs à l'utilisation du rendement de la contribution que les producteurs fédérés et non fédérés paient en faveur de la publicité.

Section 3: Dispositions pénales et mesures administratives

Art. 18

Dispositions pénales en général

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de cinq mille francs au plus, s'il ne s'agit pas d'une infraction plus grave, celui qui, intentionnellement, aura:

- 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 de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral concernant la production, la qualité, la livraison, la prise en charge et l'utilisation du lait et des produits laitiers, ainsi que la collecte, la distribution et la vente de lait de consommation;
- d. Contrevenu aux prescriptions de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral sur le prélèvement des 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;
- e. Contrevenu aux prescriptions de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral conférant à un organisme central le droit d'importer du beurre (art. 26, 1^{er} al., let. c, de la loi sur l'agriculture¹⁾);
- f. Produit ou mis dans le commerce du lait ou des produits laitiers au mépris des prescriptions officielles ou approuvées par la Confédération (art. 59, 2^e al., de la loi sur l'agriculture¹⁾).

² Si le contrevenant a agi par négligence, il est passible d'une amende de trois mille francs au plus.

³ Si le contrevenant 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'agriculture¹⁾ est applicable.

Art. 19

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 personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les dispositions pénales s'appliquent aux personnes physiques qui ont commis l'acte.

² Le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant, ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence.

³ Lorsque le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, le 2^e alinéa s'applique aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs.

Art. 20

Peines accessoires

¹ Une peine accessoire au sens de l'article 114 de la loi sur l'agriculture¹⁾ s'applique à la personne morale, à la société en nom collectif ou en commandite, à l'entreprise individuelle, à la collectivité ou à l'établissement de droit public.

² Le 1^{er} alinéa s'applique par analogie aux collectivités sans personnalité juridique.

Art. 21

Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 22

Dispositions spéciales concernant les certificats reconnus par les gouvernements

¹ Le fait de proposer, de délivrer et d'utiliser abusivement, ainsi que de contrefaire ou de falsifier des certificats reconnus par les gouvernements, que la Suisse établit dans les limites de sa collaboration lors de l'importation, à un tarif de faveur, de produits laitiers dans les pays tiers, sera poursuivi et puni conformément aux dispositions concernant les certificats d'origine.

² S'il y a présomption d'infraction aux dispositions relatives à des certificats, le service chargé de les délivrer mène les enquêtes nécessaires et transmet le dossier, avec les moyens de preuve, à la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique. Cette division procède, s'il le faut, à un complément d'enquête.

³ L'article 19 du présent arrêté est applicable par analogie.

Art. 23

Sanction administrative

¹ Les assujettis qui éludent le paiement de tout ou partie des taxes mentionnées dans le présent arrêté peuvent être frappés par la Division de l'agriculture d'une amende s'élevant au maximum au quintuple du montant soustrait selon toute présomption. La même sanction peut être appliquée en cas de tentative.

² L'article 19 du présent arrêté, ainsi que la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ sont applicables.

³ L'article 18 ne s'applique pas aux faits visés au 1^{er} alinéa.

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 313.0

Art. 24

Mesures administratives

¹ La Division de l'agriculture exige la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Les décisions qu'elle prend à ce sujet peuvent être déférées au Département fédéral de l'économie publique et, en dernier ressort, au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. L'application des dispositions pénales est réservée.

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 En cas d'infraction aux dispositions du présent arrêté ou d'autres actes législatifs et décisions fédéraux concernant la production, la qualité, la livraison, la prise en charge du lait et la fabrication de produits laitiers, ainsi que le versement, la perception et la transmission de la taxe conditionnelle ou d'autres taxes, la Division de l'agriculture peut prendre des mesures à l'encontre du fautif, nonobstant l'application de dispositions pénales. Elle peut notamment réduire ou supprimer le versement de primes de qualité, de primes de compensation et de contribution, ou interdire la livraison ou la prise en charge de lait.

Section 4: Protection juridique

Art. 25

a. En général

Les dispositions générales de la procédure fédérale s'appliquent aux recours formés contre les décisions rendues en vertu du présent arrêté ou des prescriptions d'exécution qui s'y rapportent.

Art. 26

b. En matière de contingentement des livraisons de lait

¹ Les décisions qui ont trait au contingentement des livraisons de lait peuvent être déférées dans les trente jours à une commission de recours qui juge en dernier ressort.

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

³ La commission de recours statue également sur les recours formés par des producteurs de son rayon, qui font rapport à un office laitier cantonal ou à la Division de l'agriculture.

⁴ Au surplus, les principes établis par la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ s'appliquent à la procédure devant la Commission de recours.

Section 5: Dispositions finales

Art. 27.

Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il peut faire appel à la collaboration des cantons, de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, ainsi que des groupements économiques compétents. Il est en outre autorisé à déléguer certaines de ces attributions au Département fédéral de l'économie publique, à des offices qui lui sont subordonnés ou à des organisations laitières. Les dispositions d'exécution des cantons et des organisations chargées de tâches de droit public sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral ou des offices qu'il désigne.

Art. 28

Modification temporaire du droit en vigueur

Sont modifiés comme il suit, pour la durée de validité du présent arrêté:

1. Loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾:

Art. 100, let. m

m. En matière d'agriculture:

1. Les décisions concernant l'attribution, le classement et la taxation du fromage;
2. Les décisions relatives au contingentement des livraisons de lait.

2. Arrêté sur le statut du lait³⁾:

Art. 34, 2^e al.

³ Lorsque les cantons désignent des organes en vertu des articles 7, 3^e alinéa, et 8, 3^e alinéa, leurs décisions peuvent être déferées à la commission cantonale de recours prévue à l'article 16, 4^e alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière 1977.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RS 916.350

Art. 29

Abrogation temporaire du droit en vigueur

L'application de l'article 111, 2^e et 3^e alinéas, de la loi sur l'agriculture¹⁾, ainsi que des articles 34, 1^{er} alinéa, 40 et 47 de l'arrêté sur le statut du lait²⁾ est suspendue pour la durée de validité du présent arrêté.

Art. 30

Dispositions transitoires

¹ Sauf dispositions contraires du présent arrêté et de ses prescriptions d'exécution, les dispositions d'exécution de la loi sur l'agriculture¹⁾ qui sont contenues dans l'arrêté sur le statut du lait²⁾ et les ordonnances d'exécution de cet arrêté sont applicables.

² Les dispositions des arrêtés fédéraux antérieurs sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière et les prescriptions d'exécution qui s'y rapportent, ainsi que les dispositions abrogées par le présent arrêté restent applicables à tous les faits qui se sont produits durant leur validité.

Art. 31

Référendum, entrée en vigueur, durée de validité

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

² Il entre en vigueur le 1^{er} novembre 1977 et a effet jusqu'au 31 octobre 1987.

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 916.350

(Projet)

Arrêté sur le statut du lait

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 22 décembre 1976¹⁾,

arrête:

I

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

Art. 5, 2^e al.

³ Dans tous les autres cas, la vente directe de lait de consommation est subordonnée à l'autorisation de la section compétente de l'Union centrale des producteurs suisses de lait. Cette autorisation est accordée en particulier lorsqu'il n'existe aucun centre collecteur à une distance raisonnable du domaine du producteur et que les consommateurs n'ont pas de débit de lait à leur portée. Les autorités communales et les organisations de vendeurs et d'acheteurs de lait doivent être préalablement entendues.

Art. 18

La BUTYRA est exonérée de tout impôt sur son capital et ses Imposition
bénéfices. Les parts sociales qu'elle émet ne sont pas soumises au droit de timbre frappant l'émission de titres.

¹⁾ FF 1977 I 77

²⁾ RS 916.350

Art. 21 à 22 et 24

Abrogés

Art. 32, 1^{er} al.

¹ Le conseil fédéral pourvoit, le cas échéant, à l'exécution du présent arrêté, avec le concours des cantons. Il peut déléguer ses attributions au Département fédéral de l'économie publique et aux offices qui lui sont subordonnés. Il peut en outre autoriser les organisations laitières à établir des prescriptions sur la production, la qualité, la livraison, la prise en charge et l'utilisation du lait et des produits laitiers. Ces prescriptions sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral ou des offices qu'il a désignés.

Art. 34, 3^e al.

³ L'article 48, lettre *a*, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ est applicable par analogie.

Art. 36

Voies de recours

a. Contre les décisions des associations

¹ Toute décision que prennent les maisons et les organismes appelés à collaborer à l'exécution du présent arrêté peut être déferée à la Division de l'agriculture, conformément aux dispositions générales de la procédure administrative.

² Les voies de recours prévues à l'article 17, 3^e alinéa, sont réservées.

Art. 37

b. Contre les décisions de la Division de l'agriculture et du Département fédéral de l'économie publique

¹ Les dispositions générales de la procédure administrative règlent la formation de recours contre les décisions et les décisions sur recours de la Division de l'agriculture et du Département fédéral de l'économie publique.

² La réglementation des voies de recours au sens de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ est réservée en ce qui concerne les recours contre des décisions prises, selon les articles 41 et 42, à la suite d'une procédure pénale.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 313.0

Art. 38

Abrogé

Art. 39, 2^e al.

² Les maisons et associations peuvent être astreintes à supporter les frais qui résultent d'une faute commise par leurs organes. Pour le surplus, leur responsabilité est déterminée par la loi sur la responsabilité¹⁾.

Art. 43, 2^e al.

² Elle peut exiger la restitution des avantages pécuniaires procurés par des actes illicites mentionnés au 1^{er} alinéa. A cet effet, elle prendra en considération la situation financière de celui qui est tenu à restitution, ainsi que les prétentions que des lésés pourraient faire valoir contre lui en vertu de dispositions légales ou contractuelles. Les décisions prises en ce domaine par la Division de l'agriculture peuvent être déférées au Département fédéral de l'économie publique et, en dernier ressort, au Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit administratif. Le droit à la restitution se prescrit par dix ans à compter de l'obtention de l'avantage pécuniaire.

Art. 44^{bis}

Abrogé

Art. 45, 2^e al.

Abrogé

Art. 50

Les centres collecteurs existants le 1^{er} janvier 1954, ainsi que le débit et la transformation du lait par le producteur qui étaient déjà pratiqués à cette date, sont reconnus et soumis aux dispositions du présent arrêté.

Reconnais-
sance des situa-
tions anté-
rieures

¹⁾ RS 170.32

II

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} novembre 1977.

(Projet)

Loi sur l'agriculture

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 22 décembre 1976¹⁾,

arrête:

I

La loi sur l'agriculture²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 19, 1^{er} al., let. b, et al. 1^{bis} (nouveau)

¹ Après avoir entendu les cantons, la Commission consultative et les groupements agricoles intéressés, le Conseil fédéral peut, compte tenu des intérêts des autres branches économiques et de la situation du reste de la population, prendre les mesures nécessaires, dans les limites de la présente loi, pour:

b. Adapter le cheptel aux conditions de production et de placement au sens de l'article 18 et, s'il le faut, à la production fourragère de l'exploitation et à celle du pays.

^{1bis} Le Conseil fédéral peut prescrire que les tourteaux et la drèche utilisés pour l'affouragement, qui proviennent de la transformation d'oléagineux importés et sont destinés à être mis sur le marché indigène ou consommés dans l'exploitation même, sont imputés sur les contingents d'importation. En outre, le Département de l'économie publique peut grever ces matières de suppléments de prix; en pareil cas, le 1^{er} alinéa, dernière phrase, n'est pas applicable.

¹⁾ FF 1977 I 77

²⁾ RS 910.1

Art. 19a (nouveau)

IIa. Orientation de la production animale

¹ Aux fins d'orienter la production animale, le Conseil fédéral peut verser des contributions aux détenteurs de bétail.

² Ces contributions sont fixées d'après le nombre d'animaux de l'exploitation, compte tenu des particularités des diverses branches d'exploitation, de façon à assurer la meilleure utilisation possible des fourrages du pays et à encourager spécialement les exploitations paysannes.

³ Les frais sont couverts en premier lieu par le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19.

Art. 20, 2^e al.

² Les frais sont couverts en premier lieu par le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19.

Art. 21

IV. Prise en charge de denrées fourragères indigènes

Pour obtenir que les détenteurs d'animaux dont l'exploitation est tributaire de denrées fourragères ne provenant pas du domaine participent équitablement au placement des matières fourragères du pays, le Conseil fédéral peut astreindre les importateurs de telles denrées à prendre en charge des matières fourragères indigènes, et arrêter à cet effet les prescriptions nécessaires.

Art. 118, 2^e al.

² Les cantons arrêtent les dispositions d'exécution lorsque la loi le prévoit ou qu'elles sont nécessaires pour que la loi puisse être appliquée avec efficacité. Ces dispositions sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral ou à celle du Département de l'économie publique dans la mesure où la compétence lui en a été déléguée.

II

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} novembre 1977.

(Projet)

**Loi fédérale
tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage
et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine**

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 22 décembre 1976¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 15 juin 1962²⁾ tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine, est modifiée comme il suit:

Titre

Loi sur la vente de bestiaux

Art. 2, 1^{er}, 3^e et 4^e al.

¹ Aux fins d'améliorer l'élevage, la Confédération accorde aux cantons des subventions pour les dépenses que leur occasionne, dans les régions de montagne, l'abattage de sujets impropres à la garde, ainsi que de jeunes animaux d'élevage et de rente de qualité inférieure. Le Conseil fédéral peut limiter dans le temps et à un nombre déterminé d'animaux par exploitation ou détenteur, l'octroi des subventions. Les bénéficiaires doivent être affiliés au service de vulgarisation en matière d'économie animale. Aucune subvention n'est accordée pour les animaux qui, dès leur naissance, sont reconnus impropres à l'élevage.

¹⁾ FF 1977 I 77

²⁾ RS 916.301

³ Pour encourager, dans le secteur de l'engraissement de bovins, la division du travail entre la région de montagne et celle de plaine, la Confédération peut allouer aux cantons des contributions au titre de la couverture des dépenses qui leur sont causées par le placement, en vue de l'engraissement, d'animaux réservés à cet effet, ainsi que d'animaux maigres appropriés qui proviennent de la région de montagne.

⁴ L'exécution des mesures prises au sens des alinéas 1 à 3 incombe aux cantons. Les prestations de la Confédération atteignent, selon la capacité financière des cantons, 70 à 90 pour cent des subventions versées.

Art. 3, titre marginal, ainsi que 2^e, 3^e et 5^e al.

² Abrogé.

Campagnes
organisées
en dehors de la
région de
montagne

³ La Confédération peut également allouer les subventions prévues au 1^{er} alinéa pour des vaches qui n'ont pas été élevées en montagne, si elles sont remplacées, dans un délai donné, par des génisses ou des vaches portantes qui possèdent les qualités requises pour l'inscription au herd-book, qui sont de bonne conformation, dont l'ascendance garantit la productivité et qui proviennent de la région de montagne. Au lieu d'allouer des subventions au titre de l'élimination, elle peut verser des contributions directement pour l'achat de génisses et de vaches portantes satisfaisant aux exigences ci-dessus, s'il est prouvé qu'elles remplacent des vaches abattues.

⁵ La Confédération confie l'organisation de ces campagnes aux cantons ou à des groupements appropriés.

Art. 4, 1^{er} al.

¹ Pour empêcher que le placement du bétail d'élevage et de rente des régions de montagne ne se heurte à des difficultés, la Confédération peut assumer les pertes résultant de la mise en valeur d'animaux achetés à des éleveurs de la montagne ou pris en charge lors de foires, de concours, d'expositions ou d'autres présentations publiques, en vue de leur vente. Des poulains élevés en dehors des régions de montagne peuvent également être pris en charge. Les animaux seront achetés et mis en valeur selon les instructions de la Confédération.

Art. 9, 1^{er} al.

¹ Afin de stimuler le placement d'animaux d'élevage et de rente de l'espèce bovine, caprine ou ovine provenant des régions de

montagne, la Confédération peut participer aux frais de transport des animaux vendus. Elle peut, de même, faciliter le transport des moutons de boucherie provenant de ces régions.

Art. 10, 1^{er} al.

¹ Afin de maintenir la production suisse de laine, la Confédération facilite le placement de la laine de mouton. Ses dépenses ne doivent pas dépasser 1,8 million de francs par an.

Art. 10^{bis}

La Confédération peut faire bénéficier des mesures prévues aux articles 2, 3 et 4 les régions de plaine contiguës à celles de montagne, traditionnellement vouées à l'élevage et où la production animale prédomine en raison du climat et de la topographie.

Mesures en
faveur de la
zone d'élevage
contiguë

II

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} novembre 1977.

**Message concernant l'arrêté sur l'économie laitière 1977, ainsi que la modification de
l'arrêté sur le statut du lait, de la loi sur l'agriculture et de la loi sur la vente de bestiaux Du
22 décembre 1976**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.101
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1977
Date	
Data	
Seite	77-251
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 743

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.