

**Message
concernant la modification de l'arrêté sur l'économie
laitière 1988 et de l'arrêté sur le statut du lait**

du 21 avril 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, les projets de modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 et de l'arrêté sur le statut du lait et vous proposons de les approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1988 P 86.036 Transfert de contingents
(E 30. 11. 88, postulat de la Commission)

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

21 avril 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Dans la première partie du message, nous vous proposons plusieurs modifications de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988) qui ont pour objectifs principaux d'ouvrir la possibilité de transférer des contingents laitiers par la vente ou la location, de réduire les fluctuations saisonnières des livraisons de lait et de donner au Conseil fédéral la compétence de prendre en considération la composition du lait dans le cadre du contingentement laitier.

Comme on le sait, le Parlement avait considéré en 1988 qu'il était prématuré d'insérer dans l'AEL 1988, dès son entrée en vigueur, la base légale permettant de transférer des contingents. Cependant, le Conseil des Etats, en adoptant un postulat de sa commission, a demandé au Conseil fédéral d'étudier la question et de lancer par la suite une procédure de consultation à ce sujet. Cette étude a eu lieu dans l'intervalle, et le présent message présente en détail le système de transfert de contingents qu'il faut instituer au plus vite pour assouplir le régime de contingentement. Le prélèvement d'une part de chaque contingent transféré permettra de réduire le volume global des contingents (art. 2a et 2b).

Conformément à l'article 27a de l'ordonnance sur le contingentement laitier en région de plaine, un producteur qui dépasse son contingent de plus de 1000 kg au cours d'une année laitière subit une réduction de son contingent pour l'année suivante. Il est prévu d'inscrire la possibilité de prendre une telle mesure dans l'AEL 1988 (art. 2, 3^e al., let. g).

En vertu de l'article 5, 2^e alinéa, AEL 1988, la taxe générale que les producteurs doivent acquitter s'élève à 4 centimes par kilo de lait mis dans le commerce (quantité franche non comprise). En cas de circonstances extraordinaires, par exemple dans le cadre de mesures d'économies, le Conseil fédéral devrait être habilité à porter temporairement à 10 centimes au plus le taux de cette taxe générale et non plus à réduire le prix de base du lait (art. 5, al. 2^{bis}).

Il s'agit enfin à long terme d'inciter les producteurs à mieux équilibrer leurs livraisons de lait au cours de l'année, en prélevant une taxe sur chaque kilo mis dans le commerce au cours des mois de forte production et, inversement, en versant un supplément de prix par kilo de lait livré durant les mois de faible production. Lors de l'assemblée des délégués tenue en automne 1992, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL) a décidé à ce sujet de prendre une mesure d'entraide. Selon le nouvel article 5a que nous proposons, cette réduction des fluctuations saisonnières est donc conçue comme une mesure d'entraide de la part de l'UCPL. Si, contre toute attente, cette dernière devait revenir un jour sur sa décision, le Conseil fédéral serait autorisé, en vertu de cet article, à arrêter au besoin lui-même une telle mesure.

En outre, il convient d'adapter les tâches du service d'inspection et de consultation en économie laitière à la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et (surtout en vue de nos exportations de fromage) à la directive de la CE portant sur l'hygiène dans le secteur laitier.

L'article 19 (paiement selon la composition) doit également être modifié. Il ne serait en effet pas judicieux d'instituer un paiement généralisé du lait selon sa composition, qui augmenterait avant tout notablement la teneur en matière grasse (en cas de paiement selon la teneur en matière grasse). On peut de toute façon s'attendre que le paiement du lait selon sa composition relève toujours davantage du droit privé; cela permettra de mieux tenir compte des conditions dans toute leur diversité. Certaines dispositions de portée générale n'en demeureront pas moins nécessaires pour éviter, dans la mesure du possible, une augmentation générale de la teneur du lait en matière grasse, et donc de la production de beurre; il appartiendra à l'UCPL de les mettre au point. Le Conseil fédéral doit en outre être autorisé à adapter, si nécessaire, le volume global des contingents ou les contingents individuels en fonction de l'évolution de la composition du lait, ou même à instituer un véritable contingentement se basant sur cette composition.

En outre, nous suggérons de prévoir la possibilité de verser des indemnités appropriées à l'UCPL et aux fédérations laitières pour certaines de leurs prestations de nature administrative qui relèvent du droit public, comme l'application du contingentement laitier et l'activité des inspecteurs.

Nous proposons enfin d'apporter par la même occasion d'autres modifications ou compléments à l'AEL 1988.

Dans la deuxième partie du message, nous vous proposons diverses adaptations de l'arrêté sur le statut du lait.

Il s'agit tout d'abord d'adapter aux exigences actuelles les articles 2 et 3, base légale du paiement selon la qualité et de l'encouragement de la production de lait et de produits laitiers de qualité. Les prescriptions fondamentales ne seront plus arrêtées par l'UCPL, mais par des autorités fédérales, qui édicteront des ordonnances à cet effet.

De plus, il importe de prendre en considération l'évolution en matière de livraison du lait (prise en charge à la ferme) et de vente directe à la ferme de lait et de produits laitiers (en particulier ceux qui sont issus de la culture biologique), qu'il convient de faciliter. La compétence de prendre des décisions de première instance concernant la livraison du lait doit être donnée à une seule et même autorité, c'est-à-dire à l'UCPL. Il est également nécessaire de majorer la retenue pour usage du centre collecteur par un producteur non affilié, inchangée depuis 1954 (art. 5 et 6; abrogation des art. 7 à 9).

Nous proposons encore d'abroger diverses dispositions devenues caduques, inappropriées ou même inapplicables: régime d'autorisation pour la vente de lait en vrac et, en ce qui concerne le lait pasteurisé ou upérisé, permis exigible pour la livraison à domicile, prescriptions relatives à l'obligation de s'approvisionner auprès d'un fabricant local ou régional, possibilité de fixer des prix minimums et, enfin, obligation de demander un permis pour s'équiper en nouvelles installations de préparation et d'emballage (abrogation des art. 21, 21^{bis} et 22). On devrait également abroger les dispositions de l'article 24 qui ont trait à la distribution du lait par quartiers.

Afin de décharger le Parlement, il convient d'abroger la disposition en vertu de laquelle une majoration exceptionnelle de la taxe sur le lait de consommation et sur la crème

de consommation, de même que les modifications des suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles et sur le lait condensé, doivent être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale, lors de la session qui suit ces modifications.

Nous proposons encore d'adapter certaines autres dispositions.

Enfin, nous suggérons d'entreprendre au plus tôt les modifications urgentes mentionnées de l'AEL 1988 et de l'arrêté sur le statut du lait pour qu'elles puissent entrer en vigueur dès le 1^{er} mai 1994. Dans un deuxième temps, on devrait entreprendre une révision globale de la législation relative à l'économie laitière.

Message

1 Modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988)

11 Partie générale

111 Point de la situation

Plus de la moitié du rendement brut apuré de l'agriculture provient de l'exploitation des bovins et de l'économie laitière. L'avenir de notre agriculture dépendra pour une très large part de l'évolution dans ces secteurs d'activité. La production laitière revêt en particulier une importance vitale pour les agriculteurs car elle répond le mieux aux objectifs de la politique agricole (que sont notamment l'utilisation durable des bases naturelles d'existence, l'entretien écologique du paysage rural et l'occupation décentralisée du territoire) et elle constitue le secteur où les désavantages en matière de compétitivité sont les plus faibles par rapport à l'étranger. Nous sommes fortement implantés, depuis des décennies, sur les marchés étrangers où nous écoulons plus du quart de notre production de lait. La Suisse étant un pays herbager par excellence, la production laitière actuelle devrait être maintenue. Cependant, cet objectif ne pourra être atteint que si l'on améliore la compétitivité de tout le secteur et si l'on parvient à diminuer la différence qui existe avec la CE en matière de prix du lait (en liaison avec l'institution des nouveaux paiements directs). Cela implique une révision préalable des dispositions légales en vigueur.

Dans un premier temps, il faudrait procéder sans délai aux importantes modifications énumérées ci-dessous pour qu'elles puissent entrer en vigueur dès le 1^{er} mai 1994.

Assouplissement du contingentement laitier

Il apparaît de plus en plus nettement que l'attribution administrative de contingents, instituée au début du contingentement laitier, atteint ses limites. En ouvrant la possibilité de transférer des contingents par la vente ou la location, on permettrait aux producteurs de s'adapter aux changements de situation et de réduire leurs frais de production. De plus, le Conseil fédéral prélève une partie de chaque contingent transféré pour mieux ajuster le volume global des contingents à la demande, sans devoir recourir à une mesure administrative de réduction générale, bien plus rigide et arbitraire.

Diminution de l'ampleur des fluctuations saisonnières de livraisons de lait

Les fortes fluctuations des livraisons de lait entre le printemps et l'automne empêchent de tirer entièrement profit des possibilités de commercialisation et renchérissent ainsi l'utilisation du lait, ce qui ne manque pas de grever le compte laitier. Afin de réduire ces fluctuations, il convient de différencier le produit de la vente du lait selon les saisons, en prélevant d'une part une taxe sur chaque kilo livré durant les mois où la production est élevée et en versant d'autre part un supplément de prix pour le lait qui est livré quand la production est faible (des exceptions étant prévues pour les régions de montagne). L'UCPL, lors de

l'assemblée des délégués du mois d'octobre 1992, a décidé d'appliquer à partir du 1^{er} avril 1993 une réglementation de ce type, au titre de mesure d'entraide.

Service d'inspection et de consultation en économie laitière

Dans ce domaine, s'imposent des adaptations à la nouvelle législation relative aux denrées alimentaires et à la directive de la CE concernant l'hygiène dans le secteur laitier, qu'il convient de faire entrer en vigueur en Suisse.

Prise en considération de la composition du lait dans le cadre du contingentement

L'accroissement continu de la teneur du lait en matière grasse conduit à la fabrication de quantités supplémentaires de beurre, ce qui augmente la charge du compte laitier. Il est donc urgent de maîtriser le développement dans ce domaine. On devrait autoriser l'UCPL à adopter des dispositions de portée générale applicables aux systèmes de paiement du lait selon sa composition, qui relèvent du droit privé. On éviterait ainsi – autant que possible – un nouvel accroissement général de la teneur du lait en matière grasse, et partant, de la production de beurre. Au cas où cette mesure ne serait pas assez efficace, nous devrions nous voir attribuer la compétence d'adapter le volume global des contingents laitiers ou les contingents individuels à l'évolution de la composition du lait, ou même d'instituer un véritable contingentement de la matière grasse.

Nous relevons expressément que, dans un deuxième temps faisant suite à la présente proposition, il faudra procéder à une révision de l'ensemble de la législation laitière, comme nous l'avons mentionné dans le septième rapport sur l'agriculture, et comme divers milieux l'ont demandé dans le cadre de la procédure de consultation relative à la présente proposition.

Les modifications suivantes du système actuel sont au premier plan de la refonte envisagée:

- Remplacement du régime fondé sur le prix de base par un système comportant un prix indicatif. Le prix indicatif (plus bas) serait fixé en fonction du marché et en considération du commerce extérieur; la diminution du revenu serait compensée, en partie tout au moins, au moyen de paiements directs versés aux agriculteurs.
- Fixation d'un prix d'intervention pour quelques produits qui peuvent être stockés (beurre, poudre de lait écrémé, fromage à pâte dure), visant à éviter que le produit de la vente sur le marché ne tombe trop en dessous du prix indicatif et à soutenir le revenu des agriculteurs. Le cas échéant, la Confédération ou le service officiel d'intervention achèterait à ce prix le produit en cause. Ce système devra être conçu de manière que produire en vue de l'intervention ne soit plus rentable à long terme.
- Assouplissement des obligations de livraison et de prise en charge du lait. Le producteur de lait pourrait en principe vendre au plus offrant des utilisateurs (compte tenu d'un contrat d'une certaine durée minimale). Le lait devrait se diriger en quelque sorte de lui-même vers les canaux qui offrent les meilleures possibilités de placement. Des encouragements financiers de l'Etat n'en demeuraient pas moins nécessaires pour atteindre certains objectifs de la

politique agricole (p. ex. des indemnités versées en contrepartie de l'interdiction de l'ensilage).

La refonte complète de la législation relative à l'économie laitière que nous venons de présenter exigera par la force des choses un temps d'élaboration prolongé alors que les mesures urgentes proposées dans ce message devraient être prises aussitôt que possible et prendre effet le 1^{er} mai 1994 au lieu d'être traitées – pour le souligner une fois encore – dans le cadre de la révision globale.

112 Résultat de la procédure de consultation

Par lettre du 13 mai 1992, le Département fédéral de l'économie publique a mis en consultation un rapport de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui concernait la modification de l'AEL 1988. Un avant-projet, joint au rapport, contenait notamment les modifications importantes que nous avons mentionnées et qui doivent être réalisées en priorité. Il ne différerait pas beaucoup, quant au fond, du projet d'arrêté joint au présent message et on peut se dispenser d'en reproduire le contenu. Il convient seulement de relever que l'article 2a de l'avant-projet (transfert de contingents par la vente) était beaucoup plus restrictif et très détaillé, et qu'il ne prévoyait pas la possibilité du transfert direct entre producteurs. L'avant-projet ne contenait pas non plus de dispositions permettant de relever temporairement la taxe générale incombant aux producteurs ou d'indemniser les prestations de nature administrative de l'UCPL fournies notamment en relation avec l'application du contingentement laitier.

112.1 Préavis des cantons, des partis politiques et des organisations

112.11 Transfert de contingents par la vente (art. 2a) ou par la location (art. 2b)

Art. 2a (par la vente)

Généralités

La grande majorité approuve l'assouplissement du système. S'y opposent les cantons de Schwyz et de Zoug, l'Association de défense des petits et moyens paysans (VKMB), l'Union des producteurs suisses, l'Union des paysans de la Suisse centrale, les laiteries moyennes de Suisse, le groupe de travail des consommateurs en faveur d'une garde du bétail répondant aux besoins des animaux et respectueuse de l'environnement (KAG), le WWF et le Parti écologiste suisse, ainsi que Denner et la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros (VSIG). Cette dernière réclame une véritable déréglementation.

Tout en donnant leur accord de principe à la proposition, divers cantons et partis politiques, ainsi que la plupart des organisations agricoles, critiquent l'excès de densité normative: la loi est à leur avis trop détaillée. Plusieurs préavis plaident en faveur d'une solution plus libérale, c'est-à-dire de transferts plus libres (p. ex. l'Union suisse des paysans (USP) se prononce pour un commerce libre entre les producteurs). Par contre, le Parti socialiste (PS) demande une application restrictive. Pour l'Alliance des indépendants (ADI), la Fédération des coopéra-

tives Migros (FCM) et Coop Suisse, la proposition ne constitue qu'une solution transitoire vers un système fondé davantage sur les lois du marché; une déréglementation plus poussée est nécessaire à leur avis. L'Union suisse des arts et métiers (USAM) estime elle aussi qu'il serait temps de revoir entièrement tout le système en place.

Régionalisation du transfert de contingents; institution de deux marchés

Les cantons se déclarent d'accord avec la régionalisation proposée, certains préavis exprimant le souhait que la région soit plus étendue que le territoire d'une seule fédération laitière ou qu'elle corresponde à deux ou plusieurs fédérations. Un canton aimerait que la région coïncide avec le territoire cantonal, un autre, qu'il corresponde à celui de la société de laiterie. La majorité des cantons approuve expressément ou tacitement l'institution de deux marchés (plaine et montagne); quatre cantons plaident pour un seul marché (égalité de traitement en plaine et en montagne). L'AdI demande la séparation des marchés selon les zones agricoles existantes. Le Parti libéral suisse (PLS) souhaite que le territoire de la région puisse être plus étendu que celui de la fédération laitière. Diverses organisations – notamment agricoles – se prononcent en faveur de régions plus grandes et désireraient même que la Suisse ne forme qu'une seule région de commercialisation (avec une différenciation entre la plaine et la montagne). L'USP accepte l'institution de deux marchés à condition que ceux-ci constituent des systèmes fermés. L'Union suisse des acheteurs de lait (USAL) propose quatre marchés différents (plaine et montagne avec ou sans fabrication de fromage pour l'exportation). Coop Suisse désirerait que les marchés soient différenciés comme il suit: zone de culture en région de plaine, zone de production laitière en région de plaine, zone des collines, zones de montagne).

Limitations

Diverses propositions ont été faites à ce sujet. Selon un nombre assez élevé de préavis (de milieux non-agricoles aussi), les limitations proposées seraient trop restrictives (en particulier en ce qui concerne l'achat de contingents); le critère de l'intensité de la production (quantité limitée à l'hectare) devrait suffire. Pour l'UCPL, le maximum fixé pour les achats doit être nettement supérieur au contingent moyen. Plusieurs intervenants considèrent qu'une protection particulière des fromageries n'est pas nécessaire. D'après le Parti radical-démocratique (PRD), il est par contre indiqué de prendre en considération les fromageries, qui supportent une lourde charge financière en raison des investissements. Pour l'UCPL et l'USAL, il est nécessaire de prévoir un droit de préemption dans les coopératives fromagères.

Exécution et méthode

De même que dans le cas des limitations, les intervenants ont présenté diverses propositions à ce sujet. Comme on l'a déjà dit, l'USP, les cantons de Bâle-Campagne et de Vaud ainsi que le PLS se prononcent pour le commerce libre entre les producteurs.

Quant à la proposition de prélever une part du contingent transféré, quatre cantons aimeraient une formulation potestative, quatre autres veulent limiter ce

prélèvement à 10 pour cent. Trois autres cantons souhaitent que les quantités prélevées soient affectées à des utilisations spécifiques (notamment aux suppléments de contingent). Deux cantons rejettent l'idée de prélever une part du contingent transféré. En ce qui concerne les partis politiques, l'ADI demande le prélèvement d'une part s'élevant à 20 pour cent au minimum, alors que le PLS s'oppose à une telle mesure. Parmi les organisations, les milieux proches de l'agriculture de montagne, notamment, demandent que la quantité prélevée alimente un pool constitué en vue de suppléments de contingents et de cas de rigueur. L'UCPL et deux autres organisations agricoles – ainsi que le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie – penchent pour un prélèvement de 10 pour cent au maximum. Coop suisse se prononce par contre pour une part fixe de 20 pour cent. D'autres organisations agricoles comme l'USP et la Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande ainsi que l'USAL rejettent le prélèvement de parts des contingents transférés.

Pour ce qui est des deux méthodes permettant d'établir lesquels des producteurs peuvent acquérir un contingent exposées dans le rapport de l'OFAG mis en consultation, six cantons se prononcent en faveur de l'application de la méthode n° 2, alors que deux donnent la préférence à la méthode n° 1. Selon la méthode n° 1, pourraient obtenir un contingent, les producteurs qui offrent un prix supérieur au prix d'équilibre. La quantité souhaitée serait attribuée au prix d'équilibre. D'après la méthode n° 2, la quantité souhaitée serait d'autant plus réduite que le prix offert s'écarterait davantage, vers le haut ou vers le bas, du prix d'équilibre. Le producteur devrait payer le prix proposé. Deux cantons n'acceptent ni la méthode n° 1 ni la méthode n° 2, qu'ils trouvent trop compliquées. Deux partis politiques (le PRD et le PLS) considèrent également que les deux méthodes présentées sont trop compliquées. L'UCPL et les Centrales de vulgarisation agricole se prononcent pour la méthode n° 1. L'USAL considère également que cette méthode est utilisable et applicable – contrairement à la méthode n° 2 – mais elle désire une étude préalable de ses défauts, constatés au Canada. Le Vorort, l'USAM, la FCM et Coop Suisse se rallient aussi à la méthode n° 1, alors que quelques organisations agricoles (notamment le Groupement suisse pour les régions de montagne SAB et l'Union des fédérations coopératives agricoles de la Suisse) ainsi que la Commission des cartels, le groupe des fabricants suisses de denrées alimentaires, le PS et l'Alliance de sociétés féminines suisses se prononcent pour la méthode n° 2. De l'avis des Fédérations coopératives agricoles et de la Commission des cartels, la méthode n° 2 devrait être modifiée de manière que seuls les acheteurs potentiels prêts à payer le prix d'équilibre ou un prix supérieur puissent obtenir un contingent.

Plusieurs intervenants (le SAB, l'USAM, l'USAL, les fabricants de denrées alimentaires et grands distributeurs) rejettent l'idée de confier l'exécution aux fédérations laitières. Ils préféreraient que l'UCPL ou l'OFAG soit désigné autorité d'exécution.

Art. 2b (Location)

Les remarques faites au sujet de cette proposition – lorsqu'il en a été fait – sont pour une grande part les mêmes que celles qui portent sur l'article 2a. Il convient de retenir tout spécialement ce qui suit:

Deux cantons et le Parti écologiste suisse rejettent le transfert de contingents par location (NW, SH: parce que les communautés partielles d'exploitation offrent les mêmes possibilités). En ce qui concerne les organisations, le VKMB, l'Union des producteurs suisses, l'USAL, le VSIG, le WWF, Coop suisse, Denner, le KAG et la Fédération romande des consommatrices combattent la proposition, de même que la Commission des cartels (rentes de contingent, comportement spéculatif).

Trois cantons proposent expressément une régionalisation, comme dans le cas de la vente (un de ces cantons souhaite que la région soit limitée au rayon usuel d'exploitation). Le Parti démocrate-chrétien aimerait lui aussi instituer cette limitation en région de plaine. Pour ce qui est des organisations, l'USP et l'Union des paysans de Suisse centrale s'opposent à une limitation régionale, alors que le SAB estime que le territoire d'une fédération laitière pourrait fort bien constituer une région. L'USAM se prononce quant à elle pour de plus petites régions.

En ce qui concerne les limitations, quatre cantons sont contre une limitation de la durée de la location alors que sept s'opposent à toute limitation quantitative. Trois partis partagent ce dernier avis, de même que les organisations agricoles favorables au projet, le Vorort et, pour des cas exceptionnels, les fabricants de denrées alimentaires.

112.12 Majoration ou réduction de contingents (art. 2, 3^e al.)

En vertu de cette disposition, le Conseil fédéral peut décider au début d'une année laitière de majorer ou de réduire sans indemnisation des contingents individuels, indépendamment de toute modification de la quantité globale de lait. Ce faisant, il doit désormais tenir compte notamment du respect du contingent individuel au cours de l'année laitière précédente (let. g).

Cette proposition est très largement acceptée dans son principe. Plusieurs intervenants (en particulier des organisations paysannes) demandent instamment de biffer les mots «sans indemnisation». Certains proposent de reformuler la lettre g: «de la sous-livraison ou du dépassement du contingent individuel au cours de l'année laitière précédente». La Commission des cartels est d'avis que cette disposition ne devrait s'appliquer qu'en cas de réduction motivée par le dépassement de contingent.

112.13 Diminution des fluctuations saisonnières des livraisons de lait au moyen de taxes et suppléments de prix (art. 5a)

La grande majorité des organisations consultées approuve la solution proposée, mais un bon nombre d'entre elles (notamment ceux de bien des cantons) proposent de prévoir des exceptions pour les régions de montagne et pour les exploitations d'estivage. Divers milieux (UCPL, USP, Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande, cantons de Vaud et de Genève) désirent que l'UCPL soit autorisée à appliquer de telles mesures.

De l'avis de l'UCPL et de l'USP notamment, les producteurs doivent bénéficier des économies réalisées grâce aux mesures.

Diverses organisations, dont le WWF, l'Association suisse des organisations d'agriculture biologique (ASOAB) et le KAG rejettent les mesures envisagées qu'ils estiment être contre nature; ils craignent qu'elles n'entraînent une utilisation accrue des fourrages concentrés.

112.14 Paiement et contingentement du lait selon sa composition (art. 19, 1^{er} et 2^e al.)

Nous voulons renoncer au paiement généralisé du lait selon sa composition; des conventions de droit privé permettraient de mieux répondre à la diversité des conditions. Il n'en reste pas moins que l'UCPL devra être habilitée à édicter les indispensables dispositions générales. En outre, il convient d'autoriser le Conseil fédéral à adapter le volume global des contingents à l'évolution de la composition du lait, ou même à instituer au besoin un contingentement individuel des livraisons de lait se basant sur cette composition.

Une grande majorité approuve expressément, ou tacitement, le principe des propositions faites dans le domaine du paiement du lait selon sa composition. Certains intervenants demandent même une solution fondée exclusivement sur le droit privé, alors que d'autres se prononcent en faveur d'une formulation contraignante. On réclame en outre la possibilité d'augmenter la part des protéines et même, parfois, de la relever considérablement pour rapprocher la législation suisse au droit européen (AdI, FCM, Coop suisse). Des groupements sensibles aux aspects écologiques demandent que l'UCPL et, le cas échéant, d'autres organisations, prennent en compte l'utilisation maximale des surfaces herbagères dans les dispositions générales qu'elles seront appelées à édicter. Une fédération agricole souhaite que ces dispositions soient différenciées selon le mode d'utilisation du lait.

Seuls quelques intervenants (notamment le VKMB et le KAG) s'opposent tant à une adaptation du volume global des contingents à l'évolution de la composition du lait qu'à l'idée de continger les livraisons en fonction de cette composition.

112.15 Contribution de solidarité des producteurs non organisés (art. 21, 1^{er} al., et art. 21a)

Une grande majorité de milieux consultés approuvent expressément, ou tacitement, l'extension proposée des contributions de solidarité. L'UCPL aimerait que cette solidarité soit étendue à d'autres milieux (p. ex. aux producteurs de poudre de lait écrémé et aux centrales du beurre). Divers autres intervenants expriment beaucoup de scepticisme (AdI, FCM), voire rejettent la proposition (VSIG); à leur avis, cette proposition renforcerait le monopole des fédérations laitières. Certains opposants déclarent qu'ils pourraient se rallier à l'idée d'une contribution de solidarité que les producteurs non affiliés verseraient à l'intention de l'UCPL seulement s'ils ne sont pas membres d'autres organisations prélevant une contribution du même type (VKMB, KAG, WWF, ASOAB). Certains préavis demandent aussi qu'un service neutre répartisse équitablement les moyens financiers rassemblés (p. ex. prise en considération des organisations de produc-

teurs biologiques). La Commission des cartels se prononce également pour une pratique prudente et retenue; des contributions de solidarité ne doivent être prélevées que pour financer des prestations d'intérêt général dont bénéficient tous les producteurs.

112.2 Préavis de la Commission consultative

Etant donné que les organisations économiques faitières sont représentées dans la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture, la discussion n'a pas dépassé le cadre des préavis traités ci-dessus.

12 Partie spéciale

121 Modifications dans le secteur du contingentement laitier

121.1 Transfert de contingents par la vente (art. 2a)

121.11 La tâche confiée par le Parlement

Nous avons tout d'abord refusé d'insérer dans l'AEL 1988 la base légale concernant le transfert contrôlé de contingents. Mais après qu'un changement d'opinion se fut manifesté lors des délibérations au Conseil des Etats, et suite à un nouvel examen des interventions, nous nous sommes déclarés prêts à accepter un article afférent. Entre-temps, le Parlement devait toutefois approuver l'AEL 1988 sans y insérer d'article relatif au transfert de contingents par l'achat. On argumenta à l'époque, au Conseil national notamment, que le temps n'était pas encore venu et qu'un tel projet nécessitait une étude préalable très approfondie. En adoptant en 1988 un postulat de sa commission, le Conseil des Etats nous demanda toutefois d'examiner plus avant la question du transfert de contingents, de lancer à ce sujet la procédure de consultation et, le cas échéant, de présenter une proposition pour compléter l'AEL 1988.

121.12 Conceptions originales

Quand l'OFAG, après avoir réexaminé les contingents (art. 35, 3^e al., AEL 1988), se mit à étudier une nouvelle fois le transfert de contingents par l'achat et la vente et à élaborer une solution acceptable, l'idée la plus répandue était qu'une solution libérale, c'est-à-dire un commerce relativement libre, entre producteurs, n'était pas souhaitable pour des raisons politiques, qu'elle ne serait pas acceptée par la base et qu'elle ne pourrait guère être intégrée dans le système en place, consistant à adapter les contingents par voie administrative. A l'époque, il ne semblait guère indiqué de laisser aux producteurs une large marge de manœuvre dans le domaine du transfert des contingents. D'une part, une telle solution aurait rendu pratiquement impossible l'adaptation individuelle des contingents par la voie des requêtes, laquelle était jugée encore essentielle; d'autre part, on rejetait un assouplissement jugé trop audacieux, en considérant que, même après dix années de contingentement laitier, un cadre fixé par l'Etat et fondé sur des conditions faciles à contrôler était encore nécessaire pour protéger suffisamment les producteurs faibles sur les

plans social et économique. Malgré les très nombreuses adaptations des contingents entreprises jusqu'alors, qui avaient eu pour but d'égaliser quelque peu les contingents individuels et partant, de mieux répartir les contingents sur le plan régional, le maintien d'un tel cadre fut jugé souhaitable, voire indispensable.

C'est pourquoi on mit en consultation une proposition qui prévoyait uniquement un transfert contrôlé de contingents ou de parties de contingents. L'avant-projet partait de l'idée que la répartition des contingents devait être plus volontaire. Mais le système était expressément conçu pour empêcher un libre commerce dans lequel vendeur et acheteur conviendraient directement du transfert de contingent. Seuls des transferts contrôlés et limités, opérés par l'intermédiaire d'un office central, devaient être possibles. A cet égard, le rapport explicatif présentait deux méthodes permettant de transférer des contingents.

121.13 Considérations et conclusions ressortant de la consultation

Dans l'intervalle, il est apparu toujours plus nettement que la réglementation en vigueur, fondée sur les adaptations administratives de contingents, atteignait ses limites et devait être complétée sur bien des points essentiels. La somme des contingents attribués et le volume des livraisons de lait avaient atteint un niveau qui laissait de moins en moins de marge pour l'adaptation individuelle des contingents. Le réexamen des contingents individuels, que l'on a déjà évoqué, montra qu'une réattribution des contingents ne pouvait être le bon moyen pour assouplir une mesure de plus en plus rigide. Cette situation était totalement insatisfaisante, non seulement pour les producteurs, mais aussi, dans un certain sens, pour les organes chargés d'appliquer le contingentement, car elle n'offrait pratiquement plus aucune possibilité de suivre, en matière de contingentement, l'évolution de la structure des exploitations. Nous avons dû reconnaître que ces conséquences étaient particulièrement fâcheuses car l'agriculturé était (et reste) dans le même temps soumise à de profondes mutations. Or le changement est devenu l'élément dominant des mesures de politique agricole.

Une première étape en direction d'une organisation plus souple du contingentement fut parcourue en 1990: fut donnée la possibilité de réunir des contingents aux exploitations pratiquant d'autres formes de collaboration, soumises dès lors à des exigences un peu moins sévères. La création de la base légale nécessaire aux transferts de contingents a pour objectif d'introduire une nouvelle fois davantage de mobilité dans le système en vigueur. Nous devons franchir un nouveau pas pour sortir du dilemme que nous venons de décrire. La réglementation actuelle est particulièrement rigide parce que les contingents, liés aux surfaces, ne sont pas librement transmissibles: le transfert de contingents assouplira quelque peu cet attachement au sol. Cette mesure devrait en outre constituer un complément bienvenu à la collaboration interentreprises, qui se répand toujours davantage sous la forme de communautés partielles d'exploitation. Elle permettra de mieux satisfaire aux exigences d'une production conforme aux possibilités régionales; en effet, les agriculteurs offriront probablement des contingents laitiers plutôt dans les régions offrant d'autres possibilités de production, alors que la demande se manifesterait selon toute vraisemblance surtout dans les régions herbagères. Enfin, les producteurs qui désireront mieux utiliser la capacité de leurs étables et

exploiter leur domaine plus rationnellement grâce à l'achat de contingents, pourront diminuer sensiblement leurs coûts de production.

Comme nous l'avons déjà laissé entendre dans les chapitres correspondants, la procédure de consultation a clairement fait apparaître que la grande majorité des milieux consultés n'émettait pas d'objections de principe à la possibilité de transférer des contingents par la vente. Le transfert contrôlé, opéré par l'intermédiaire d'un service central, selon l'une des méthodes décrites dans le rapport mis en consultation, est largement accepté. Cependant, un nombre presque aussi élevé d'intervenants de poids sont d'avis que l'ouverture proposée n'a pas l'envergure suffisante et qu'elle donne l'impression d'une certaine lourdeur. La conception développée dans le rapport ne permettrait, disent-ils, guère aux producteurs de faire les adaptations des structures esquissées dans le septième rapport sur l'agriculture.

Vu la situation actuelle, nous devons pour l'essentiel nous ranger à ce jugement. Les profonds changements qui se sont dernièrement produits dans l'agriculture ont aussi entraîné un revirement d'opinion chez les producteurs. Comme le montre l'expérience, bon nombre d'agriculteurs souhaitent aujourd'hui des dispositions plus libérales et sont prêts à assumer la responsabilité personnelle qui en découlerait. Ainsi la collaboration interentreprises développée sous la forme relativement nouvelle de la communauté partielle d'exploitation a retenu l'intérêt de beaucoup d'entre eux: on compte aujourd'hui environ 1100 communautés reconnues. Ce fait nous a confortés dans nos considérations, qui nous ont amenés aux conclusions suivantes:

- nous devons sensiblement simplifier l'article 2a que nous proposons à l'origine;
- il convient de prendre en considération seulement la méthode plus simple (méthode n° 1) pour le transfert contrôlé des contingents;
- en tout état de cause, il faut aussi prévoir d'emblée la possibilité d'introduire une certaine liberté en matière de transferts de contingents, qui permettra aux producteurs d'en convenir directement entre eux.

121.14 Projet adapté

En conclusion de la consultation et d'une analyse de la nouvelle situation, il convient d'adapter le projet présenté en procédure de consultation, en insérant dans la loi les dispositions relatives au transfert contrôlé, selon les idées que nous avons eues jusqu'ici, et au transfert plus ou moins libre, conformément à la conception nouvelle. Les deux solutions auraient en principe une valeur égale, mais le transfert contrôlé est mis au premier plan. Soulignons toutefois qu'il convient de maintenir toutes les conditions-cadres importantes, même si nous devons un jour passer à un transfert libre de contingents.

121.141 Transfert contrôlé par l'intermédiaire d'un service central

Quant à son principe, un transfert de ce type correspond à celui qui constituait la base du système soumis à la procédure de consultation. Le système de transfert contrôlé de contingents doit:

- être transparent, c'est-à-dire facile à appliquer;
- empêcher que les organisations locales ou régionales de producteurs puissent influencer l'attribution des contingents transférés;
- ne permettre des transferts qu'à une date déterminée, une ou éventuellement plusieurs fois par année;
- exiger des producteurs désireux d'offrir des contingents qu'ils communiquent à un service central, pour la date fixée, la quantité de contingents qu'ils veulent offrir, ainsi que le prix demandé;
- obliger les acquéreurs à communiquer à ce service central, jusqu'à la même date, la quantité de contingents qu'ils désirent acheter et le prix maximum qu'ils sont disposés à payer;
- prévoir que les travaux administratifs et techniques liés au transfert de contingents et les paiements seront effectués par un service central.

L'expérience montrera dans quelle mesure cette adaptation volontaire des contingents individuels suscitera l'intérêt des producteurs et dans quelle mesure ces derniers feront usage de la possibilité offerte. Au cas où ce système n'apporterait pas la souplesse souhaitée, il faudrait réagir en autorisant des transferts directs entre producteurs.

121.142 Transfert direct de contingents entre producteurs

Grâce à un transfert de ce type, les producteurs seront en mesure de convenir entre eux du transfert de contingents et procéder ainsi directement à des achats. Ils devront toutefois respecter, comme auparavant, les conditions-cadres limitant par exemple le transfert au territoire de régions déterminées ou l'intensité de la production dans l'exploitation de l'acheteur.

Le système commenté est très simple et transparent. Il permet à de nombreux producteurs de participer aux transferts, tout en maintenant la possibilité d'exercer un contrôle de ces transferts: en effet, les fédérations seront appelées en définitive à entériner par une décision formelle ce dont les producteurs ont librement convenu.

121.15 Conditions-cadres communes

Nous présentons ci-dessous les conditions-cadres prévues pour les deux systèmes afin de permettre d'orienter les effets des transferts de contingents dans la direction souhaitée.

121.151 Régionalisation du transfert de contingents (2^e al.)

Afin de préserver les possibilités de production des régions, nous devrions avoir la possibilité de restreindre les transferts de contingents à un territoire défini. A ce sujet, la question est de savoir s'il serait indiqué de limiter ce rayon au territoire d'une coopérative. Une limitation aussi étroite entraînerait à notre avis une inégalité de traitement des producteurs. En effet, on avantagerait alors les coopératives où des producteurs seraient disposés à abandonner ou à réduire tout

au moins leur production laitière. Une telle solution entraînerait un accroissement du niveau des contingents individuels dans les régions de cultures. Inversement, les producteurs dont l'exploitation est située dans une région ne convenant pas ou peu aux cultures n'auraient pratiquement aucune chance d'acquiescer un contingent. La possibilité de transférer un contingent ne saurait donc être limitée au territoire de la coopérative. Un rayon nettement plus étendu, comme celui d'un canton, d'une fédération laitière régionale ou d'une zone délimitée dans le cadastre de la production agricole semble plus adéquat.

Notons encore que la régionalisation permet de tenir compte des différences des conditions de production et de structures (p.ex. la différenciation des restrictions fixées pour l'achat de contingents).

121.152 Limites imposées à l'achat (3^e al.)

Au plan tout à fait général, il y a lieu d'arrêter des dispositions restrictives afin de maintenir dans certaines limites la demande et donc, les prix; autrement, la demande de contingents pourrait considérablement dépasser l'offre. Par ailleurs, les restrictions envisagées ont pour but d'éviter des concentrations indésirables de la production laitière; il convient aussi d'exclure des possibilités d'acheter un contingent les producteurs qui disposent déjà d'un contingent par hectare très élevé. Pour restreindre le cercle des acheteurs, on appliquera un critère d'intensité de production spécifique au contingentement.

La disposition concernant la quantité maximale par hectare vise ainsi à maintenir une relation raisonnable entre le contingent et la base fourragère de l'exploitation. Les producteurs dont le contingent par hectare est supérieur à la quantité maximale doivent être exclus de l'achat. On peut imaginer à ce sujet de fixer un maximum différencié régionalement, selon le contingent moyen par hectare dans la région considérée.

121.153 Restrictions en matière de vente

Les expériences faites lors du rachat de contingents par l'UCPL (mesure d'entraide) en 1987 et en 1990 nous ont appris qu'il n'est en principe pas nécessaire d'arrêter de prescriptions particulières en matière de vente de contingents. Il importe en revanche que le producteur puisse décider lui-même s'il veut vendre tout son contingent ou une partie de ce contingent seulement.

- a. Des problèmes liés à la vente de contingent pourraient apparaître en ce qui concerne les fermiers et les producteurs qui exploitent des terres affermées ainsi que les agriculteurs qui livrent leur lait à une fromagerie artisanale. Des mesures relevant du droit privé permettront d'éviter une grande partie de ces problèmes si le fermier ou le producteur qui exploite des terres prises en location sont tenus de présenter une confirmation écrite du bailleur.

Une disposition imposant aux membres d'une coopérative fromagère désireux de vendre des contingents l'obligation de présenter l'accord du propriétaire de la fromagerie – que ce soit la coopérative ou l'acheteur de lait

– irait trop loin à notre avis. Organisée de cette manière, la protection des fromageries pourrait bloquer les ventes désirées et geler les structures au niveau de la transformation du lait, ce qui n'est guère souhaitable dans une telle mesure.

Les coopératives fromagères bénéficient déjà d'une certaine protection de par la réglementation des sorties de la coopérative, protection fixée dans les statuts. En vertu de ces dispositions, les producteurs doivent compenser le dommage causé à la coopérative par leur départ. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que les dispositions de protection statutaires de ce type, relevant du droit privé, suffiraient à résoudre toute cette question de la protection des fromageries, ou seraient peut-être même plus appropriées que des solutions de droit public.

b. Vente de contingents gelés (5^e al.)

En vertu des deux ordonnances sur le contingentement laitier, les producteurs sont autorisés à geler leur contingent s'ils désirent suspendre la commercialisation de lait. Ils le retrouveront le jour où ils décideront de reprendre leurs livraisons.

Presque 80 000 t de contingents sont actuellement gelés et, dans un premier temps tout au moins, il ne serait pas judicieux d'autoriser les producteurs à vendre sans restriction de tels contingents dans le cadre d'un transfert. La somme des contingents activés (produits) risquerait alors de monter en flèche. C'est pourquoi il convient de nous donner la possibilité d'exclure les contingents gelés de la vente, ou, en cas de transfert, de prélever sans compensation financière un pourcentage du contingent proportionnel au nombre d'années de gel écoulées (6^e al.).

Si des contingents gelés sont réactivés, ils ne devraient pouvoir être intégralement transférés qu'après un certain nombre d'années où le producteur a de nouveau commercialisé régulièrement du lait.

121.154 Prélèvement (6^e al.)

En référence aux possibilités de placement du lait et des produits laitiers, force est de constater que la somme des contingents attribués est encore relativement élevée. Si l'on a pu renoncer à des réductions générales ou spécifiques, qui auraient été nécessaires, c'est grâce au renforcement sensible des dispositions applicables en cas de dépassement du contingent individuel (cf. ch. 121.3). Il n'est guère possible aujourd'hui d'aller encore plus loin dans cette direction, si bien que la question d'une réduction des contingents (en plus de la réduction à la suite de dépassement du contingent individuel) redeviendrait aiguë en cas de nouvel accroissement des livraisons de lait. Comme les expériences faites en 1986 l'ont montré, les réductions administratives de contingents soulèvent de grands problèmes. C'est pourquoi nous prélevons une certaine part de chaque contingent transféré. Une telle mesure permet d'éviter des réductions administratives de contingents, et l'orientation de la production s'en trouve fort assouplie.

Pour éviter d'enlever tout intérêt au transfert de contingents, le prélèvement ne devrait en principe pas excéder 20 pour cent de la quantité transférée. On emploierait cet instrument de régulation de la production de manière à réduire quelque peu l'éventuel excédent global de contingents au moyen d'un taux de prélèvement, qui serait un peu plus élevé au début, jusqu'à ce que les prélèvements atteignent le niveau souhaitable. A noter par ailleurs que la nécessité d'un taux relativement élevé diminuera lorsque le transfert par la vente et l'achat aura pris la relève, après une certaine période transitoire, du système actuel consistant à attribuer des contingents sur demande, par voie administrative. Enfin, il faudrait très probablement dépasser le taux de 20 pour cent mentionné plus haut s'il était admis de vendre des contingents gelés, en particulier ceux qui ont été suspendus pendant une longue période. Pour toutes ces raisons, il ne serait pas judicieux de déterminer dans la loi un taux de prélèvement fixe ou un taux maximum. En la matière, nous devrions disposer de la marge de manœuvre nécessaire.

121.16 Conditions-cadres supplémentaires du transfert contrôlé des contingents

Les conséquences que l'on peut attendre d'un transfert contrôlé de contingents sont les suivantes :

- des contingents seront offerts principalement dans les régions où il existe une solution de remplacement à la production de lait (zone de grandes cultures);
- inversement, le désir d'acquérir un contingent se manifesterait probablement surtout dans les régions de plaine où l'économie laitière est prédominante, ainsi que dans les régions défavorisées de montagne.

Pour empêcher, d'une part, des transferts dans la région de plaine et permettre, d'autre part, aux régions périphériques de se renforcer en achetant des contingents, il est nécessaire de créer, par voie d'ordonnance, deux marchés. Sur le premier marché, seuls les producteurs de plaine pourront offrir des contingents alors que les producteurs de toutes les zones seront autorisés à se porter acquéreurs. Le deuxième marché sera réservé aux producteurs de la région de montagne, qui seront les seuls à pouvoir y vendre et acheter des contingents.

121.17 Exécution en général

Nous réglerons par voie d'ordonnance les détails de l'exécution. Dans les chapitres qui suivent, nous exposons comment un transfert de contingent peut être organisé, à quels problèmes il faut prendre garde à cette occasion, enfin, comment ils pourraient être résolus. Les principes ci-après sont valables pour les deux systèmes de transfert prévus.

a. Autorités d'exécution

La première solution qui vient à l'esprit est de confier l'exécution aux fédérations laitières, qui font déjà les travaux administratifs liés au contingentement laitier. Elles sont donc les mieux à même de procéder, conformément aux prescriptions, aux transferts de contingents. Pour empêcher d'emblée les conflits d'intérêts, nous

proposons un système qui exclut toute influence de la part des fédérations laitières. En outre, l'OFAG contrôlera si les règles de transfert fixées dans les ordonnances sont bien respectées.

Si on décidait de confier l'exécution aux cantons, le nombre des autorités appelées à remplir les tâches y relatives s'élèverait à 26 au lieu de treize (fédérations laitières). Etant donné que les cantons n'ont jamais été appelés à accomplir de telles tâches, et qu'ils ne disposent pas des données concernant cette mesure, ils devraient supporter une charge supplémentaire considérable. Il est donc plus judicieux de mandater les fédérations laitières pour exécuter le transfert.

b. Contrôle des transferts de contingents

Comme l'ont montré les expériences faites à l'étranger, il est avantageux d'exercer un contrôle sur le transfert de contingents. Ce contrôle offre la garantie que les autres objectifs du contingentement ne sont pas remis en question (relation entre le contingent et la base fourragère de l'exploitation, conservation de l'exploitation familiale, etc.). De plus, il permet d'assurer l'égalité des chances que visent les conditions-cadres (un nombre maximal de producteurs doivent avoir la possibilité d'acquérir ou de vendre des contingents).

121.171 Détails de l'exécution du transfert contrôlé

Pour les motifs énoncés ci-dessus en particulier, le transfert de contingents doit avoir lieu par l'intermédiaire des fédérations laitières, selon la méthode arrêtée en vertu du 4^e alinéa. Il convient de relever à ce sujet que les fédérations n'auront aucune possibilité d'influer sur l'attribution des contingents à transférer. Leur seule tâche consistera à appliquer le système selon les règles qu'il incombera au Conseil fédéral de fixer par voie d'ordonnance.

Les producteurs qui désirent acquérir ou vendre des contingents devront adresser leurs offres à la fédération laitière compétente pour une certaine date (prix et quantité). La fédération contrôlera si les limites en vigueur sont observées. Au besoin, elle corrigera les offres envoyées de manière que celles-ci respectent ces limites. Elle informera ensuite les producteurs concernés en leur accordant un délai pour se prononcer au sujet de l'offre corrigée.

La fédération laitière calculera enfin le prix d'équilibre et la quantité de contingents offerte et demandée à ce prix, en tenant compte du prélèvement opéré par la Confédération. Enfin, elle déterminera quels producteurs sont autorisés à acheter ou vendre des contingents, sur la base de leur offre. Peuvent vendre des contingents, les producteurs qui exigent un prix inférieur ou égal au prix d'équilibre. Ces contingents leur sont achetés au prix d'équilibre.

Pour établir quels producteurs peuvent acquérir un contingent, deux méthodes ont été élaborées et décrites dans le rapport envoyé en consultation. Comme nous l'avons déjà dit, il n'en ressortait pas clairement à quelle méthode de transfert il convient de donner la préférence. Vu la demande généralisée de simplification, la méthode n° 1 entre toutefois en considération en premier lieu.

121.172 Exécution du transfert direct des contingents

Il est tout à fait concevable d'exécuter avec simplicité les transferts directs de contingents d'un producteur à un autre, par analogie avec les cessions de surfaces. Le producteur, qui vend un contingent, et l'acheteur conviennent du transfert par écrit, sur une formule spéciale, et adressent celle-ci à la fédération laitière pour exécution. La fédération laitière contrôle alors si les conditions existantes sont observées et décide, sous réserve du prélèvement, de la diminution ou de l'augmentation des contingents.

Afin de garantir une administration et un décompte corrects des contingents, le transfert direct ne doit être toléré qu'à certaines dates fixes.

121.18 Conclusions

L'institution d'un transfert contrôlé de contingents ne risque pas de donner lieu à d'importants problèmes. Le rachat des contingents, opéré par l'UCPL au titre de mesure d'entraide, a permis de faire les premières expériences dans un domaine très proche; il a été possible de résoudre sans trop de travail administratif les problèmes qui sont alors apparus. De plus, les innovations proposées auront des effets favorables dans divers domaines. Le transfert de contingents permet tout d'abord de faire un grand pas en direction d'un assouplissement du contingentement, sans entraîner d'augmentation du volume global des contingents attribués. Au contraire, nous réduirons même un peu ce volume en prélevant une partie des contingents transférés sans recourir à des réductions administratives.

Ce système permettra aussi, avec le temps, de réattribuer les contingents sur une base volontaire. A cette occasion, les petites exploitations auront aussi la possibilité d'augmenter quelque peu leur contingent laitier.

A long terme, on parviendra à une meilleure attribution des facteurs de production, car des contingents seront avant tout transférés vers les exploitations qui ne peuvent guère produire autre chose que du lait. Une telle évolution mettra peut-être un frein à l'augmentation des frais de production. Il ne faut pas négliger cet aspect, notamment si l'on compare les prix agricoles pratiqués en Suisse et dans la CE.

En outre, le système devrait avoir pour effet une certaine détente sur le marché des terres agricoles: la seule possibilité qu'ont actuellement de nombreux exploitants d'accroître quelque peu leur contingent laitier est d'acheter ou de louer des parcelles de terres agricoles, ce qui fait monter les fermages et le prix des terres. Il est enfin très souhaitable que la possibilité nous soit offerte d'instituer non seulement le transfert contrôlé de contingents, mais encore le système relativement libre du transfert direct entre producteurs. Il est tout à fait concevable que le premier s'avère trop lourd malgré toutes ces améliorations et qu'il faille le remplacer par le second après une phase d'introduction.

Le système en vigueur, très complexe, doit donc être simplifié, ce que permettra l'échange de contingents par la vente ou l'achat. A moyen ou à long terme, le transfert de contingents qu'institueront les nouveaux articles 2a et 2b devra en tout état de cause remplacer les possibilités actuelles de faire des demandes de

majoration du contingent, possibilités qu'il nous a déjà fallu limiter, vu la situation tendue en matière de volume.

Enfin, il faut intégrer les producteurs dans le cadre de la nécessaire déréglementation du secteur laitier, qui prendra de l'ampleur à l'avenir, pour leur permettre d'agir davantage en qualité d'entrepreneurs et le plus librement possible.

121.2 Transfert de contingents par location (art. 2b)

121.21 Objectifs

En ouvrant la possibilité de louer des contingents, nous donnerons aux producteurs la possibilité d'adapter leur contingent à l'évolution des conditions de production dans leur exploitation avec beaucoup plus de souplesse que ce n'est le cas de nos jours. La location de contingents sera instituée en même temps que l'achat et la vente, de manière parallèle, mais elle n'ira pas aussi loin, car elle se terminera à l'échéance fixée dans le contrat; elle n'entraînera donc pas de transfert définitif de contingent, contrairement à la vente.

Cette flexibilité bénéficiera aux exploitants qui souhaitent réduire quelque peu leur production de lait en raison d'une main-d'œuvre insuffisante (due par exemple à la formation du fils, à la maladie, ou encore à la succession incertaine). Contrairement à la vente, la location n'entraîne pas la perte définitive du droit de produire.

D'après l'AEL 1988 en vigueur, les contingents laitiers sont liés à la surface. Pour l'instant, il n'est donc pas possible de transférer des contingents indépendamment d'une cession de terres. Il reste donc à créer une base légale permettant d'instituer non seulement un transfert de contingents par la vente, mais aussi le transfert par location.

Tout comme la vente, la location a pour objectif de détendre la situation en matière de quantités: en effet, elle permet de prélever, pendant la durée du contrat, une partie du contingent transféré.

121.22 Conditions-cadres

121.221 Restrictions temporelles

a. Mise en location

Nous prévoyons de limiter la durée de location à une certaine période, par exemple à cinq ou six années. Cela signifie qu'un producteur ne pourrait céder en location une part de son contingent que pour cinq à six années laitières consécutives au maximum. On éviterait ainsi la création de rentes. A l'échéance de la durée maximale, le producteur aurait le choix entre la reprise du contingent loué et son utilisation, ou la vente. Il est concevable de permettre une prolongation de la location dans des cas justifiés.

En revanche, les contingents gelés ne pourront être mis en location. D'une part, une telle possibilité serait en contradiction avec le principe de location de

contingents; d'autre part, il est indispensable de maintenir cette restriction vu les importantes quantités qui sont actuellement gelées et que certains souhaitent sans aucun doute réactiver en les louant, ce qui mettrait en péril l'objectif du contingentement, destiné à stabiliser globalement le volume des livraisons.

b. Prise en location

Nous ne prévoyons pas de restrictions; un producteur pourra prendre continuellement des contingents en location, mais il sera bien entendu tenu de changer de bailleur à chaque échéance de la durée maximale du bail.

121.222 Restrictions quantitatives

a. Mise en location

Pour éviter la création de rentes, nous proposons certes de permettre une mise en location de la totalité du contingent, mais exigeons que le bailleur demeure agriculteur et continue d'exploiter lui-même les terres agricoles qu'il détient.

En revanche, nous n'avons aucune raison d'obliger le bailleur à louer la totalité du contingent à un seul locataire; il pourra fort bien passer contrat avec plusieurs producteurs.

b. Prise en location

Comme dans le cas de l'achat, nous proposons une limitation en fonction de la surface exploitée; le cas échéant, on pourrait fixer par contre cette limite à un niveau plus élevé que dans le cas de l'achat, ou même prendre pour limite le contingent maximum par hectare.

121.23 Limitation géographique

Si les producteurs jouissaient d'une liberté entière, ils feraient peut-être des transferts d'une région à une autre, qui ne sont pas souhaitables. Un producteur pourrait annoncer dans la presse son intention de céder son contingent au plus offrant et finalement le louer au collègue disposé à payer le loyer le plus élevé. Seule l'expérience montrera si cette mesure donne lieu à ce phénomène. Il est donc indiqué, à titre de précaution, de prévoir au niveau de la loi la possibilité de limiter la location de contingents à un certain territoire (p. ex. celui de la fédération laitière).

121.24 Procédure

Comme dans le cas de la vente et de l'achat contrôlés, le transfert convenu par location ne devrait être possible qu'à certaines dates, par exemple

- le 1^{er} mai et le 1^{er} novembre, c'est-à-dire au début et au milieu de l'année laitière, ou
- le 1^{er} novembre et le 1^{er} mars, c'est-à-dire au milieu et vers la fin de l'année laitière.

Les producteurs intéressés devraient s'entendre directement entre eux. Ils n'auraient qu'à reporter sur une formule spécialement créée à cet effet la quantité de contingents transférée et la durée de location, exprimée en années laitières, et à adresser cette formule signée à la fédération laitière. La fédération laitière contrôlera alors si toutes les conditions sont remplies et, dans l'affirmative, prendra la décision formelle d'adapter les contingents.

121.3 Réduction du contingent en cas de livraisons excédentaires (art. 2, 3^e al., let. g)

Les quantités de lait livrées pendant l'année laitière 1989/90 ont été particulièrement élevées parce que certains contingents ont été largement dépassés. Cela a rendu très difficile la commercialisation et de grandes pertes ont été enregistrées. Puisque la taxe sur les quantités de lait dépassant le contingent avait été portée dès le 1^{er} mai 1990 au niveau maximum autorisé par la loi (90 ct./kg), nous avons dû prendre des mesures supplémentaires pour endiguer les livraisons de lait et prendre en main la situation. Cependant, nous n'avons pas procédé à la réduction ciblée de contingents parce qu'une telle mesure était à ce moment-là discutée dans le cadre des délibérations portant sur le réexamen des contingents laitiers au sens de l'article 35, 3^e alinéa, de l'AEL 1988. Une réduction générale aurait conduit à de grandes injustices; c'est pourquoi on a voulu éviter à tout prix cette solution. Or, comme le milieu des producteurs avait lui aussi souvent exprimé le désir de pénaliser plus fortement les «surproducteurs» notoires, qui aggravent inutilement les difficultés sur le marché laitier, on a finalement opté pour une solution allant en ce sens (principe du «surproducteur payeur»).

Le 27 juin 1990, nous avons, au titre de solution intermédiaire, inséré un nouvel article 27a dans l'ordonnance sur le contingentement en plaine. Cet article dispose que les producteurs qui, au cours d'une année laitière, livrent une quantité de lait dépassant leur contingent de plus de 1000 kg, doivent subir une réduction de contingent l'année suivante, selon les critères figurant à l'article 2, 3^e alinéa, AEL 1988. Cette réduction varie selon la zone où se trouve l'exploitation et l'importance du dépassement du contingent, mais elle doit être au moins égale à la moitié de la quantité dépassant les 1000 kg. Elle s'applique une année laitière seulement.

Etant donné que tant la nécessité que l'opportunité d'une réduction de contingent en cas de livraisons excédentaires sont incontestables, nous vous proposons d'insérer la base légale y relative dans l'AEL 1988.

122 Majoration temporaire de la taxe générale (art. 5, al. 2^{bis})

En vertu de l'article 5, 2^e alinéa, AEL 1988, les producteurs qui commercialisent du lait doivent participer à la couverture des dépenses enregistrées au compte laitier en acquittant notamment une taxe générale de 4 centimes par kilo de lait commercialisé (à l'exception de la quantité franche).

En cas de mesures extraordinaires d'économies, il serait peut-être indiqué, pendant une période limitée, de faire les économies souhaitées non pas en

abaisant le prix de base du lait (abaissement qui ne contribuerait qu'à raison de deux tiers de son montant à décharger les finances fédérales), mais en arrêtant une majoration temporaire de la taxe générale jusqu'à 10 centimes au maximum par kilo de lait, majoration dont bénéficieraient intégralement les finances fédérales. On réaliserait ainsi les mêmes économies que dans le cas de l'abaissement du prix de base, tout en réduisant d'environ un tiers le manque à gagner imposé au producteur.

Nous vous proposons d'insérer dans l'AEL 1988 (art. 5, al. 2^{bis}) la base légale permettant d'arrêter au besoin une telle mesure alternative. Il faudra toutefois continuer à s'efforcer de réduire le prix de base du lait, comme nous l'avons exposé dans le septième rapport sur l'agriculture.

123 Compensation des fluctuations saisonnières (art. 5a)

On a déjà employé divers moyens pour rééquilibrer la production laitière. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous avons fixé au 1^{er} mai le début de la période de contingent. Comme l'a montré l'expérience, c'est seulement vers la fin de l'année de compte – mois où la production laitière est forte – que les producteurs restreignent leurs livraisons de lait.

Les mesures prises jusqu'à maintenant n'ont pas permis d'atteindre un rééquilibrage suffisant des livraisons de lait. L'approvisionnement en lait durant les mois d'automne, où les livraisons sont faibles, continue à se heurter à des difficultés, alors que la production demeure trop élevée au printemps. C'est pourquoi, dans notre réponse écrite à l'interpellation Zwingli du 27 juin 1990, nous nous sommes déclarés disposés à étudier de manière approfondie la proposition d'échelonner le prix du lait à la production selon les saisons, et nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait absolument renoncer à une véritable différenciation du prix de base du lait en raison du travail administratif considérable qu'elle exigerait. Une répartition et un décompte mensuels des contingents, par exemple, seraient trop lourds et compliqués. Il faut bien davantage s'efforcer d'atteindre l'objectif visé en instituant respectivement une taxe et un supplément de prix. Une retenue de 10 pour cent au plus du prix de base perçue sur le lait livré durant les mois de forte production (p.ex. d'avril à juin) devrait, à moyen terme, inciter les producteurs à ravitailler le marché d'une manière mieux équilibrée. Inversement, un supplément de prix, aussi de 10 pour cent au plus du prix de base, serait versé durant les mois de faible production (p.ex. de septembre à novembre). Dans le cas d'une réglementation officielle, la taxe et le supplément de prix, qui pourront être fixés à des niveaux différents selon les zones que délimite la législation agricole, seraient portés respectivement au débit et au crédit du compte laitier. Cette mesure ne doit pas forcément concerner la région de montagne ou des parties de celle-ci.

Dans l'intervalle, l'assemblée des délégués de l'UCPL a adopté le 29 octobre 1992 une décision du même type, au titre de mesure d'entraide; cette solution n'englobe pas les zones de montagne II à IV et prévoit, à partir du 1^{er} avril 1993, les taux de taxe et de supplément suivants:

Compensation des fluctuations saisonnières des livraisons de lait (hormis les zones de montagne II à IV)

	avril	mai	juin	sept.	oct.	nov.
taxe (ct./kg)	4	6	3	–	–	–
supplément de prix (ct./kg)	–	–	–	3	6	6

Nous partons donc du principe que l'UCPL continuera à appliquer ce système de compensation saisonnière, à titre de mesure d'entraide. Au cas où, contre toute attente, l'UCPL reviendrait sur sa décision dans les années à venir, nous vous proposons de nous donner la compétence d'instituer une solution officielle correspondante (*art. 5a*).

124 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière SICL (*art. 18, 1^{er}, 2^e et 4^e al.*)

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires accorde une importance accrue à la responsabilité propre des personnes actives dans le secteur des denrées alimentaires. Il faut donc adapter, également à cause de la directive de la CE portant sur l'hygiène dans le secteur laitier, les tâches du SICL à cette nouvelle situation en lui confiant les travaux principaux liés à la garantie de la qualité aux niveaux de la production laitière et de la transformation du lait. Par ailleurs, il est peut-être judicieux de privatiser d'autres tâches, qui sont ou qui seront les siennes, ou de les lui confier uniquement sur mandat exprès et contre paiement (p.ex. le paiement selon la qualité en fonction de critères spécifiques à l'utilisation du lait). Par contre, les prestations de base, qu'il nous incombera de définir, continueront d'être financées par les organisations, les cantons et la Confédération.

Il est également prévu que dorénavant le SICL s'étendra aussi aux producteurs et aux utilisateurs de lait de chèvre et de brebis.

125 Composition du lait (*art. 19*)

Selon l'article 19 en vigueur, l'UCPL instaure le paiement du lait selon sa composition, en collaboration avec les autres milieux qui s'occupent de la mise en valeur du lait. Le Conseil fédéral peut régler le paiement du lait selon sa composition si celui-ci n'a pas été instauré dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'AEL 1988.

Après avoir examiné en détail l'ensemble des problèmes liés au paiement du lait, l'UCPL a décidé de renoncer à l'introduction généralisée du paiement selon la composition. Voici la raison principale de cette décision: une telle mesure aurait entraîné une hausse de la teneur du lait en ses divers constituants, notamment en matière grasse. Comme le lait est en grande partie commercialisé sous forme de produits laitiers dont la teneur en matière grasse est en règle générale standardisée, la quantité de matière grasse qu'il faudrait transformer en beurre s'en trouverait accrue, ce qui augmenterait la charge du compte laitier. Il convient de

prévenir une telle évolution, indésirable, au moyen de mesures adéquates. La composition du lait doit être orientée dans la bonne direction (un peu moins de matière grasse, un peu plus de protéines). Mais la base légale dont nous disposons ne suffit pas pour prendre de telles mesures. C'est pourquoi il ne serait pas opportun de généraliser le paiement du lait selon sa composition prévu à l'article 19, 3^e alinéa. Le paiement selon la composition s'étendra de plus en plus dans le cadre de contrats de droit privé, qui présentent l'avantage de mieux tenir compte des conditions particulières que ne le permettraient des prescriptions de droit public, nécessairement plus schématiques. Il n'en reste pas moins qu'il faudra établir des dispositions de portée générale, dont l'élaboration pourrait fort judicieusement être confiée à l'UCPL.

Selon l'article 19, 1^{er} alinéa, du projet, nous pouvons autoriser l'UCPL à arrêter de telles dispositions, portant notamment sur les écarts maximaux par rapport au prix de base du lait et sur la proportion de protéines et de matière grasse prise en compte dans le cadre du paiement selon la composition. Par ailleurs, l'UCPL menait déjà des pourparlers avec les associations d'éleveurs afin d'obtenir ou de maintenir la composition souhaitable du lait au moyen de mesures d'ordre zootechnique.

On ne peut toutefois pas exclure que les mesures que l'UCPL devra prendre en vertu du 1^{er} alinéa se révèlent trop peu efficaces pour assurer la maîtrise de l'évolution des teneurs du lait. Malgré des dispositions limitatives concernant le paiement selon la composition, le risque d'une hausse de la production de matière grasse ne peut donc être exclu. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre encore d'autres possibilités à notre disposition. En ce sens, le 2^e alinéa, lettre a, prévoit que nous pouvons ordonner la détermination généralisée des teneurs du lait. En vertu de la lettre b, la quantité globale de lait ou les contingents individuels sont susceptibles d'être adaptés en fonction de la composition du lait. Ainsi, en cas de hausse de la teneur en matière grasse, nous pourrions soit réduire la somme des contingents individuels, soit ajuster les contingents individuels eux-mêmes selon la composition du lait livré. C'est l'adaptation des contingents individuels qui est mise au premier plan pour l'instant. Dans la CE, de telles réglementations sont déjà appliquées. Une autre possibilité serait d'instituer un véritable contingentement individuel selon la composition du lait (*let. c*): le contingent serait exprimé par exemple en kilos de matière grasse et/ou de protéines.

126 Contributions de solidarité des producteurs et utilisateurs non organisés

126.1 Producteurs et utilisateurs non affiliés à l'UCPL (art. 21, 1^{er}, 3^e et 4^e al.)

En vertu de l'article 21, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière 1988, l'UCPL perçoit, auprès des producteurs qui lui sont affiliés, une contribution destinée à faciliter le placement (étude du marché, publicité, etc.) et à améliorer la qualité du lait commercialisé, alors que le Conseil fédéral peut percevoir une taxe équivalente auprès des producteurs non affiliés.

Cette formulation restrictive pourrait se révéler trop étroite à l'avenir. Il se peut que l'UCPL exige prochainement, non seulement des producteurs, comme jusqu'ici, mais aussi des utilisateurs de lait affiliés (p.ex. des fabriques de poudre de lait), des contributions destinées à financer d'autres mesures d'entraide correspondant à l'article premier, 2^e alinéa, de l'AEL 1988 (en plus de celles concernant l'encouragement du placement et l'amélioration de la qualité). Il ne serait alors pas juste que les utilisateurs de lait non affiliés à l'UCPL se voient exonérés du paiement d'une contribution (destinée p.ex. à financer l'exportation de poudre de lait écrémé). C'est pourquoi nous vous proposons une formulation moins restrictive de *l'article 21, 1^{er} alinéa* (avec une modification correspondante du titre de cet article). Il conviendra de tenir compte de manière équitable de la provenance de ces contributions (p.ex. de la production biologique) lors de leur utilisation (*3^e al.*), qui sera soumise au contrôle de l'OFAG (*4^e al.*).

126.2 Producteurs de fromage, de crème et de beurre non affiliés (art. 21a)

L'article 21a prévoit, pour les producteurs de fromage, de crème ou de beurre (qui ne sont pas affiliés à l'USAL, p.ex.), une disposition analogue à celle de l'article 21 s'appliquant aux producteurs et utilisateurs de lait non affiliés à l'UCPL. Les producteurs organisés versent des contributions destinées au financement de la formation en économie laitière et du SICL; de plus, on peut mentionner de nombreuses autres activités dans les secteurs du perfectionnement professionnel et de l'encouragement d'une production de qualité (notamment les «groupes de discussion»).

Il est donc parfaitement justifié d'exiger des producteurs non organisés une taxe de solidarité correspondante. Le produit de cette taxe sera mis à la disposition de l'USAL ainsi que, le cas échéant, d'autres organisations laitières, à titre de contribution. La provenance de ces moyens financiers devra être prise en considération de manière appropriée lors de leur utilisation, supervisée par l'OFAG.

127 Modification en matière de sanction administrative et de mesures administratives ainsi que de dispositions finales

127.1 Abrogation de la sanction administrative (art. 27)

Conformément à l'actuel article 27, celui qui élude ou tente d'éluder tout ou partie des taxes et suppléments de prix prévus dans l'AEL 1988, est susceptible d'être frappé par l'OFAG d'une amende qui peut s'élever jusqu'au quintuple du montant soustrait estimé.

Cette procédure pénale administrative était déjà prévue par les arrêtés sur l'économie laitière de 1971 et 1977 et elle est mentionnée à l'article 41, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait. Elle avait été mise en place pour satisfaire aux exigences de la législation sur les douanes et avait été reportée par la suite dans les dispositions concernant les sanctions du droit administratif relatif à l'économie.

L'uniformité entre les procédures l'a emporté, dans la législation fédérale, sur la possibilité concrète d'application dans le domaine du droit agraire.

La procédure pénale administrative fixée à l'article 27 ne s'applique actuellement plus que dans les cas de non-paiement de taxes dans le secteur du contingentement laitier. Trop longue et compliquée, elle cause un travail disproportionné en sollicitant constamment le concours permanent de l'administration. Or, l'effectif limité du personnel et l'augmentation du nombre des affaires pénales administratives ne permettent plus de faire face à ce surcroît de travail. C'est pourquoi la liquidation des affaires traîne trop souvent. Nous vous proposons donc de biffer l'article 27.

127.2 Modifications des mesures administratives (art. 28, 1^{er} al.)

Selon l'article 28, l'OFAG exige le remboursement des avantages pécuniaires illicitement acquis, tels que les taxes issues de l'application du contingentement laitier (art. 3) et restées impayées. La fédération laitière exige le paiement des taxes dues suite aux dépassements de contingents établis en fonction des livraisons mentionnées dans les rapports. Par contre, les quantités de lait commercialisé ne figurant pas dans les rapports sont annoncées par l'inspection de l'UCPL à l'OFAG, qui exige le remboursement des taxes dues par le producteur pour dépassement de son contingent.

La décision de l'OFAG peut faire l'objet d'un recours à la Commission de recours du Département de l'économie publique (qui remplacera l'actuelle Commission supérieure de recours), laquelle sera aussi la dernière instance compétente pour la procédure de recours ordinaire en matière de contingentement laitier (art. 31, 1^{er} al.). La loi révisée sur l'organisation judiciaire prévoit que les décisions de première instance et les décisions sur recours des offices fédéraux peuvent être attaquées devant des commissions fédérales arbitrales ou de recours mentionnées à l'article 71a à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative (p.ex. art. 107 LAgr). Celles-ci statuent définitivement pour autant que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral ne soit pas ouvert. Le recours de droit administratif contre les décisions en matière de contingentement laitier est exclu (art. 33, let. a). *L'article 28, 1^{er} alinéa*, doit être adapté en conséquence.

127.3 Contraventions au règlement suisse de livraison du lait (art. 29, al. 1 et 1^{bis})

L'article 29, 1^{er} alinéa, énumère les mesures à prendre en cas de contraventions au règlement de livraison du lait. Les dispositions d'exécution se trouvent dans l'ordonnance sur le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (RS 916.351.1). Or, il apparaît que la formulation actuelle de l'article 29, 1^{er} alinéa, de l'AEL 1988 limite inutilement la liberté d'action du Conseil fédéral en matière d'adoption des dispositions d'exécution, ce qui empêche de faire les adaptations nécessaires. Si la qualité n'est pas suffisante, il peut par exemple être judicieux de donner la préférence à des retenues sur les prix du lait et de renoncer entièrement ou en partie aux amendes disciplinaires. En outre, il n'est pas

adéquat de fixer dans la loi la mesure particulière prévue en cas de livraisons de lait contenant des substances inhibitrices.

L'alinéa 1^{bis} sera la base juridique nécessaire pour mettre les coûts des enquêtes et des contrôles partiellement ou totalement à la charge des producteurs en cause, pour autant qu'il faille prendre des mesures (p.ex. opérer des déductions sur le prix du lait).

Les changements proposés permettront de prendre toutes les dispositions appropriées pour promouvoir la qualité du lait et des produits laitiers.

127.4 Abrogation de l'article 33, lettre b, et de l'article 34

Les articles 33, lettre b, et 34 doivent être abrogés en relation avec la modification ou l'abrogation des articles 5 à 9 de l'arrêté sur le statut du lait.

128 Nomination des commissions de recours régionales en matière de contingentement laitier (art. 31, 2^e al.)

En vertu de *l'article 31*, les décisions qui ont trait au contingentement laitier peuvent être déferées à une commission de recours. Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral nomme, sur proposition du canton intéressé, au moins une commission de recours pour chaque section de l'UCPL. Eu égard aux nombreuses mutations dans ces commissions, il convient de nous décharger de leur nomination; à l'avenir, le Département fédéral de l'économie publique devrait nommer les commissions de recours.

129 Indemnité pour des prestations de droit public fournies par l'UCPL sur le plan administratif (art. 32, al. 1 et 1^{bis})

L'UCPL et les fédérations laitières ne sont indemnisées que modestement pour leurs prestations de droit public (les entreprises privées ne sont pas tenues à fournir des prestations de ce type). Pour l'heure, seules les dépenses suivantes donnent droit à une indemnité: l'encaissement des taxes perçues sur le lait et la crème de consommation ainsi que sur le lait et les produits laitiers écrémés; les frais de contrôle liés à la réduction de prix des fromages suisses à pâte molle et mi-dure dont la livraison n'est pas obligatoire; et les coûts occasionnés par les travaux exécutés au bénéfice de la BUTYRA. En revanche, les autres prestations administratives importantes fournies par l'UCPL et par les fédérations, notamment en rapport avec l'exécution du contingentement et les activités des inspecteurs, ne sont pas rétribuées. Les fédérations se voient donc dans l'obligation de financer ces tâches par l'intermédiaire de leurs exploitations commerciales et d'établir des comptes mixtes, ce qui ne manque pas d'entraîner des distorsions de la concurrence. A l'avenir, il faudrait corriger en partie au moins cette situation en recourant à des fonds de la Confédération pour rémunérer équitablement les prestations administratives mentionnées. Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de compléter *l'article 32* de l'AEL 1988 (*al. 1 et 1^{bis}*).

13 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

131 Conséquences financières

L'introduction du transfert de contingents laitiers permettra de mieux adapter les quantités aux débouchés (prélèvement sans compensation d'une partie du contingent transféré). Le fait d'amortir les fluctuations saisonnières des livraisons de lait (mesure adoptée par l'UCPL au titre d'entraide avec effet au 1^{er} avril 1993) et de prendre en considération la teneur du lait en matière grasse dans le cadre du contingentement aura également pour effet des économies considérables. Grâce à ces mesures, on devrait, avec le temps, réduire les coûts de la prise en charge du lait d'environ 50 à 80 millions de francs nets par année.

132 Effets sur l'état du personnel

Les modifications proposées n'exigeront pas de la Confédération l'engagement de personnel supplémentaire. Il est en revanche probable que l'UCPL et les fédérations laitières auront initialement besoin de main-d'œuvre complémentaire pour mettre en œuvre les transferts de contingents.

14 Programme de la législation

Le projet est annoncé dans le rapport concernant le programme de la législation prévu pour les années 1991 à 1995 (FF 1992 III 1).

15 Relations avec le droit communautaire et avec le GATT

Les modifications proposées ne sont pas en contradiction avec le droit européen ni avec le GATT. Au contraire, elles vont dans le sens des recommandations faites par l'OCDE dans son rapport du 23 février 1990 concernant le soutien accordé à l'agriculture en Suisse. Quant à la réglementation de la CE relative à la location de quotas et au transfert de contingents, elle vient d'être assouplie pour faciliter l'ajustement des structures.

16 Constitutionnalité

L'AEL 1988 se fonde sur les articles 31^{bis}, 32 et 64^{bis} de la constitution et les adaptations proposées ne dépassent pas ce cadre législatif.

2 Modification de l'arrêté sur le statut du lait

21 Partie générale

211 Point de la situation

Outre l'arrêté sur l'économie laitière 1988, il convient de modifier *dans l'immédiat* certains points de l'arrêté sur le statut du lait, de manière à compléter les

dispositions légales qui ne tiennent pas encore compte de l'évolution apparue ces dernières années dans le domaine de la livraison de lait (développement de la prise en charge à la ferme). Leur assouplissement serait également indiqué en rapport avec la commercialisation directe, afin que les producteurs de lait puissent mieux utiliser les créneaux du marché (p.ex. le lait biologique). De plus, il faudra déréglementer le secteur de la distribution de lait de consommation (la vente de lait, la production de lait pasteurisé et upérisé, la livraison à domicile par quartiers). Enfin, les dispositions concernant le paiement du lait selon la qualité et l'encouragement de celle-ci doivent être adaptées aux exigences actuelles.

Comme nous l'avons mentionné au chiffre 111, une refonte complète de l'arrêté sur le statut du lait s'impose *dans un second temps*. Nous vous prions à cet égard de vous référer au passage relatif à cette question.

212 Résultat de la procédure de consultation

Le 13 mai 1992, le Département fédéral de l'économie publique mettait en consultation un rapport de l'OFAG concernant la modification de l'arrêté sur le statut du lait et comportant un avant-projet de révision qui, pour l'essentiel, correspondait à la présente version. Il suffit d'indiquer à ce sujet que nous vous proposons maintenant d'abroger l'ensemble des dispositions relatives à la livraison de lait à domicile par quartiers, alors que l'avant-projet contenait encore une réglementation simplifiée (les marchands de lait locaux avaient ainsi la possibilité de convenir de l'attribution par quartiers et de saisir un tribunal d'arbitrage en cas de désaccord). Le présent projet reformule en outre les dispositions permettant de payer le lait selon la qualité et de garantir cette dernière (modification de l'art. 2; abrogation de l'art. 3).

212.1 Préavis des cantons, des partis politiques et des organisations

212.11 Assouplissement de la vente de lait à la ferme; modification de la compétence de prendre des décisions (art. 5 et 6, 1^{er} à 3^e al.)

Les milieux consultés approuvent la solution proposée au sujet de la vente de lait à la ferme. Quelques organisations de consommateurs, des grands distributeurs et la VKMB se prononcent même pour une libéralisation complète de ce mode de vente. Par contre, divers organismes soulignent que la libéralisation ne doit pas conduire à une vente incontrôlée de lait et, partant, à un détournement des dispositions sur le contingentement laitier. La proposition selon laquelle, à l'avenir, la fédération laitière (ou l'UCPL en cas de conflits d'intérêts) serait compétente pour délivrer, en première instance, les autorisations en relation avec la livraison de lait (vente à la ferme, changement de centre collecteur), est rejetée dans plusieurs préavis, notamment par celui de la Commission des cartels. L'autorité habilitée à délivrer des autorisations devrait être, selon eux, l'OFAG ou un autre service.

212.12 Abrogation des réglementations spéciales concernant la distribution de lait de consommation (art. 21, 21^{bis}, 22 et 24)

Il convient de libéraliser la vente de lait en vrac (vente en magasin ou à domicile) et la vente à domicile de lait pasteurisé et upérisé, qui est aujourd'hui subordonnée à la délivrance d'une autorisation. Le projet envoyé en consultation proposait aussi d'abroger les dispositions relatives à l'obligation faite au vendeur de s'approvisionner auprès du marchand laitier ou de l'entreprise de fabrication locale ou régionale, relatives encore à la fixation de prix de vente minimums du lait pasteurisé et à l'autorisation de mise en service d'installations de préparation et d'emballage. Par ailleurs, il demandait que les dispositions concernant la livraison à domicile par quartiers soient simplifiées.

Presque tous les milieux consultés ont accepté ces abrogations, une libéralisation totale étant parfois même demandée pour la vente par quartiers (UDC, AdI, UCPL, SAB, FCM, Coop Suisse, deux organisations de consommatrices). Seuls les milieux de l'artisanat (Union suisse du commerce de lait, beurre et fromage, USAM) se sont prononcés pour le maintien de l'autorisation requise pour la vente de lait en vrac d'une part et de lait pasteurisé (vente à domicile) d'autre part, ainsi que pour le maintien des prescriptions relatives à l'obtention du lait pasteurisé. En outre, une nouvelle disposition devrait remplacer – selon l'Union suisse du commerce de lait, beurre et fromage – l'actuel article 21^{bis}, 3^e alinéa (possibilité de fixer des prix minimums), cette nouvelle disposition prévoyant qu'un service fédéral se voie attribuer la compétence de fixer et de contrôler les prix de cession du lait de consommation aux détaillants.

212.13 Taxe sur le lait et la crème de consommation, suppléments de prix sur le lait condensé et sur les huiles et les graisses comestibles (art. 27, 1^{er} et 3^e al., art. 30, 3^e al.)

La très grande majorité des intervenants approuve la proposition de décharger l'administration de l'obligation de soumettre ultérieurement à l'approbation du Parlement toute majoration de ces taxes et suppléments, ainsi que toute réduction des suppléments de prix. Quelques organisations (le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'industrie des graisses, l'Office fiduciaire des importateurs suisses des denrées alimentaires, Coop Suisse, milieux de consommateurs) exigent toutefois que soient sensiblement réduits au préalable notamment les suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles. Deux préavis (FCM, AdI) rejettent la réglementation proposée au sujet des suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles.

212.2 Préavis de la Commission consultative

Etant donné que les organisations économiques faitières sont représentées dans la Commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture, les discussions n'ont pas dépassé le cadre des préavis mentionnés ci-dessus.

22 Partie spéciale

221 Garantie de la qualité et paiement du lait selon la qualité (art. 2 et 3)

Les articles 2 et 3 de l'arrêté sur le statut du lait – base légale permettant de payer le lait selon la qualité et de promouvoir celle-ci (règlement de livraison du lait) – ne satisfont pas aux exigences actuelles. La compétence exclusive de l'UCPL en matière de paiement du lait selon la qualité a déjà posé des problèmes: des décisions importantes et nécessaires ont été bloquées. En outre, les utilisateurs de lait non affiliés à l'UCPL n'ont pas le pouvoir d'intervenir, ce qui est insatisfaisant. Il convient donc de définir clairement les compétences pour assurer l'efficacité en ce qui concerne la prise de décisions et l'action dans ce domaine. Ce sont les autorités fédérales qui devraient édicter les dispositions de base dans des ordonnances, les milieux intéressés pouvant intervenir déjà à ce niveau-là. Quant aux prescriptions plus particulières et détaillées, relatives par exemple aux exigences qualitatives spécifiques à l'utilisation du lait ou aux modes de production appropriés (règlement de livraison du lait), il convient de conférer les compétences nécessaires aux organisations laitières ou de leur confier des tâches dans ce domaine. Nous vous proposons donc de reformuler *l'article 2* et d'abroger *l'article 3*.

222 Livraison du lait (art. 5)

La tendance croissante à livrer directement le lait à un utilisateur (prise en charge à la ferme), observée les dernières années, et le développement de la vente directe de lait «biologique» ne sont guère compatibles avec les dispositions légales en vigueur. La reformulation de l'article 5 qui est proposée tient compte, sur le plan juridique, de l'évolution dans le secteur de la livraison de lait et du nouveau besoin de produits laitiers biologiques apparu parmi les producteurs et consommateurs. La modification n'institue pas de réglementation supplémentaire, mais elle assouplit les dispositions actuelles très rigides dans l'intérêt d'un traitement approprié et opportun des cas qui se présentent. La modification de l'article 5 ne remet pas en cause l'intérêt public d'une collecte et d'une utilisation économique du lait commercialisé.

Par ailleurs, la compétence de prendre des décisions en première instance en matière de livraison de lait est confiée à une seule autorité. Jusqu'à maintenant, ces décisions de première instance étaient rendues, selon les cas, par l'autorité cantonale (p.ex. l'autorisation de débit de lait à la ferme) ou par l'OFAG (p.ex. le changement de centre collecteur). Cette réglementation confuse des attributions n'est pas satisfaisante. Il est donc tout indiqué de conférer à l'UCPL (et non pas aux fédérations laitières comme c'était prévu dans l'avant-projet) la compétence de prendre les décisions en matière de livraison de lait. Le droit de recours à l'OFAG demeure entier. La nouvelle réglementation permet en outre de décharger des services communaux ou cantonaux du traitement de problèmes sectoriels et secondaires de l'économie laitière.

Concrètement, la rédaction de *l'article 5, 1^{er} alinéa*, a été simplifiée; on a renoncé à autoriser expressément le ravitaillement en lait et en produits laitiers des parents

du producteur et des personnes qui vivent ou travaillent dans son exploitation, car ce ravitaillement va de soi. Il en est de même de l'approvisionnement d'entreprises artisanales directement liées à une exploitation agricole et gérées par le producteur de lait (p.ex. un restaurant). Le lait utilisé à ces fins n'est donc pas considéré comme du lait commercialisé. En revanche, toute autre fourniture de lait ou de produits laitiers, contre prestation ou à titre gratuit, est assimilée à la commercialisation et doit faire l'objet d'un rapport.

Le 2^e alinéa s'étend désormais aux cas où il n'existe pas de centre collecteur (prise en charge à la ferme). Par «organisation locale des producteurs», il faut entendre la coopérative locale à laquelle le producteur livrait son lait jusqu'ici ou dans le rayon de laquelle se trouve son exploitation, d'un point de vue géographique et topographique. Quant à la notion d'«organisation régionale des producteurs», elle est utilisée lorsque les membres livrent directement leur lait à la laiterie de la fédération.

L'article 5, 3^e alinéa, lettre a, confie à l'UCPL, et non plus à une autorité cantonale ou à l'OFAG (l'article 22 du statut du lait doit être abrogé), la compétence d'autoriser la vente directe de lait et de produits laitiers à la ferme, si cela répond à un besoin avéré des consommateurs et ne risque pas de compromettre l'utilisation rationnelle du lait. A l'avenir, cette réglementation permettra de faciliter la vente à la ferme notamment de lait et de produits laitiers biologiques, qui ne sera plus empêchée par la proximité d'un centre collecteur. L'UCPL devra chaque fois peser les intérêts des consommateurs et ceux de la mise en valeur locale au centre collecteur.

Le 3^e alinéa, lettre b, confie en outre à l'UCPL le soin de prendre les décisions en matière de ravitaillement d'entreprises artisanales qui appartiennent à un producteur de lait, mais qui sont indépendantes de l'exploitation agricole.

En référence au changement de centre collecteur, *le 4^e alinéa* utilise le terme de «rayon de collecte» qui correspond au «rayon» figurant actuellement à l'article 6, 1^{er} alinéa. Le producteur dont le lait est pris en charge à la ferme et qui envisage de le livrer à un autre utilisateur doit être assimilé à celui qui désire changer de centre collecteur. Par analogie, on considérera le centre collecteur attiré d'un utilisateur comme son rayon. Il incombera à l'UCPL de prendre les décisions en première instance dans ce domaine.

223 Prise en charge obligatoire, prix de prise en charge (art. 6)

L'article 6, 1^{er} alinéa, oblige désormais non seulement le centre collecteur, mais aussi l'acheteur de lait, à prendre en charge tout le lait livré afin de clarifier les conditions de la prise en charge à la ferme. *Le 2^e alinéa* prévoit que le paiement du lait selon sa composition peut aussi entraîner, le cas échéant, une déduction ou un supplément de prix. *Le 3^e alinéa* contient les dispositions relatives à la retenue susceptible d'être imposée aux non-membres. Puisque son montant n'a pas changé depuis 1954 (1 ct. en plus par kg), il convient de l'augmenter et de le fixer en pour cent du prix de base du lait (4 % au plus).

224 Abrogation des articles 7 à 9

Etant donné que l'article 5, 2^e alinéa, régira aussi l'autorisation de vente directe de produits laitiers par le producteur, les dispositions concernant l'autorisation de la fabrication de produits laitiers à la ferme n'ont plus de raison d'être et l'article 7 peut être abrogé. Il en va de même de l'article 8: on ne crée plus de nouveaux centres collecteurs. L'abrogation ou la modification des articles précédents rend inutile l'article 9, qui peut dès lors être biffé.

225 Débit de lait de consommation: abrogation des articles 21, 21^{bis}, 22 et 24

225.1 Remarques préliminaires

Le sixième chapitre de l'arrêté sur le statut du lait contient plusieurs dispositions concernant la distribution rationnelle et économique du lait de consommation.

Etant donné que les articles 23 et 25 ont déjà été abrogés en 1971, il convient maintenant de biffer les dispositions des articles 21 et 21^{bis}, qui ne correspondent plus aux conditions actuelles ou qui ne peuvent plus être appliquées, ainsi que l'article 22 (marche à suivre) et l'article 24 (distribution par quartiers).

Rappelons à ce sujet qu'il avait déjà été question de les abroger. Une proposition y relative avait été mise en consultation en 1974, en relation avec la création de la base légale permettant de percevoir des suppléments de prix sur des fromages importés. Nous avons cependant renoncé à soumettre au Parlement la révision y afférente de l'arrêté sur le statut du lait en même temps que la modification de l'AEL 1971. Cette révision n'a été présentée que plus tard, lors de l'élaboration de l'AEL 1977 (message du 22 décembre 1976). Notre proposition devait toutefois être rejetée par le Parlement, en particulier à cause de la résistance du Conseil des Etats. Les opposants au projet craignaient des répercussions défavorables sur le placement du lait.

225.2 Autorisation de vente de lait (art. 21)

L'article 21 en vigueur subordonne à la délivrance d'une autorisation la vente en magasin de lait en vrac, ainsi que la livraison à domicile de lait en vrac et en emballage. Cette disposition, qui visait à l'origine à prévenir une multiplication des débits de lait et donc un accroissement des frais de distribution, a perdu toute actualité. La part du lait en vrac (sans les ménages agricoles) dans les ventes de lait de consommation est tombée à moins de 15 pour cent dans l'ensemble du pays. L'intérêt pour la vente en magasin de lait en vrac est faible, à l'exception des cas spéciaux. Le nombre des commerçants qui portent encore du lait et des produits laitiers à domicile a lui aussi très fortement diminué; la concurrence que se faisaient autrefois les marchands laitiers à ce sujet n'existe presque plus. L'article 21 n'a donc pratiquement plus d'importance et on peut l'abroger sans risque de conséquences défavorables.

225.3 Réglementations spéciales concernant le lait pasteurisé (art. 21^{bis})

L'article 21^{bis}, inséré dans l'arrêté en 1964, contient les dispositions spéciales relatives au lait pasteurisé, qui assimilent notamment le lait upérisé au lait pasteurisé.

En vertu du 1^{er} alinéa, la vente en magasin de lait pasteurisé est libre, alors que le portage à domicile est soumis à une autorisation. Puisque, comme on l'a déjà dit, la vente à titre professionnel de lait devrait être entièrement libéralisée, il convient de biffer cet alinéa.

Le 2^e alinéa oblige pour l'essentiel les vendeurs de lait pasteurisé à se le procurer auprès du marchand laitier ou de l'entreprise de fabrication locale ou régionale, s'ils ne le préparent pas eux-mêmes. Cette disposition visait à augmenter la liberté de ces vendeurs en leur laissant le choix d'un fournisseur situé dans leur région, correspondant en principe au territoire de la fédération laitière. Mais cette réglementation n'est plus appropriée depuis longtemps: elle est de plus en plus souvent inapplicable. Relevons à ce sujet que le territoire d'une fédération laitière ne coïncide pas toujours avec celui des régions géo-économiques ni des bassins de ravitaillement. Les distances peuvent être plus grandes à l'intérieur d'une fédération laitière que le chemin à parcourir pour aller à une entreprise de fabrication sise dans une région voisine. De plus, les structures du commerce et de la distribution des denrées alimentaires ont très fortement changé, et l'évolution n'est pas terminée. Des grossistes ou grands distributeurs remplacent toujours davantage les fabricants en ce qui concerne la distribution. Il en va de même pour le lait vendu emballé. Les rayons de distribution des entreprises ou les régions que desservent les entrepôts régionaux ne coïncident très souvent pas avec les territoires des fédérations laitières. Parfois, ces régions s'étendent sur le rayon de plusieurs fédérations. Pour des raisons économiques et organisationnelles, on ne peut demander aux maisons concernées d'acheter auprès de plusieurs fournisseurs le lait dont elles ont besoin pour couvrir la demande dans un rayon de distribution déterminé. Il est donc indiqué et parfaitement acceptable d'abroger la disposition spéciale ayant trait au ravitaillement en lait pasteurisé. Par ailleurs, l'article 4 de l'ordonnance concernant l'utilisation du lait commercial (RS 916.353.1) exige de veiller à ce que le lait de consommation soit recueilli, réparti et distribué de façon rationnelle et économique (prévention d'un «tourisme laitier» inutile).

Le 3^e alinéa autorise le Département fédéral de l'économie publique à fixer des prix minimums pour le lait pasteurisé (qui comprend le lait upérisé, comme nous l'avons déjà dit) dans les régions où la livraison à domicile est en danger du fait que le lait pasteurisé se vend à des prix anormalement bas. Cette disposition n'a jamais été appliquée jusqu'à maintenant. La fixation de prix minimums se heurterait à une très vive opposition. Elle serait d'ailleurs automatiquement exclue là où il n'existe pas de portage à domicile, mais même dans les autres cas, il serait très difficile de prouver l'influence des ventes à bas prix sur la livraison à domicile, tributaire de divers facteurs. En conséquence, il conviendrait d'abroger cette disposition. La loi fédérale sur la concurrence déloyale (RS 241) permet d'ailleurs de lutter contre la pratique des articles-appâts.

Selon le 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'une autorisation. Cette disposition a été insérée à l'époque (1964) dans l'arrêté pour éviter une prolifération et une mauvaise exploitation des installations de pasteurisation. On parlait alors du principe que la préparation du lait pasteurisé était en premier lieu l'affaire de grandes entreprises. Cependant, des petites installations, assez économiques, furent bientôt développées et arrivèrent sur le marché. La pratique de la délivrance de l'autorisation, très restrictive au début, fut alors libéralisée, notamment à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral. La préparation locale de lait pasteurisé au moyen de petites installations est en fait souhaitable au plan écologique, contribuant de plus au ravitaillement judiciaire et économique de la population rurale. La plupart de ces petites entreprises (laiteries ou fromageries locales) livrent leur lait en emballages consignés et repris. Toutefois, en règle générale, l'autorisation de préparer du lait pasteurisé est délivrée aux fromageries, en particulier à celles qui sont situées en zone d'interdiction de l'ensilage, à condition qu'elles limitent cette préparation à la couverture des besoins locaux.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est grand temps de biffer la disposition discutée, d'autant qu'aujourd'hui presque toutes les demandes d'autorisation sont agréées. A l'avenir, des dispositions restrictives (concernant p.ex. les fromageries) pourront être insérées dans les instructions semestrielles de l'UCPL qui régissent l'orientation de l'utilisation du lait.

225.4 Procédure (art. 22)

L'article 22 fixe la marche à suivre en matière de traitement des demandes d'autorisation de vente de lait (art. 5 et 21) ou d'organisation de la distribution par quartiers (art. 24). Etant donné que nous proposons de biffer ou de modifier ces dispositions, les prescriptions relatives à la procédure deviennent sans objet. L'article 22 doit donc être abrogé.

225.5 Distribution par quartiers (art. 24)

L'article 24 actuel prévoit la possibilité de prescrire la distribution par quartiers. Encore une fois, afin de garantir la distribution économique du lait de consommation, les autorités compétentes peuvent prescrire cette distribution par quartiers lorsque, sur la place de consommation, les deux tiers des producteurs détaillants et des commerçants livrant à domicile ou l'autorité communale le demandent (1^{er} al.). Les consommateurs insatisfaits ont droit de recourir et de demander la désignation d'un autre fournisseur, tenu désormais de livrer à domicile (4^e al.). Ce droit est illusoire à l'heure actuelle car il n'est pratiquement plus possible de charger un autre commerçant de remplacer le fournisseur indésirable.

La distribution par quartiers existe depuis des décennies dans bien des villes. Aucune nouvelle attribution n'a plus été arrêtée depuis longtemps. De nombreux quartiers ne sont plus desservis. C'est pourquoi, nous avons proposé, en 1976 déjà, d'abroger l'article 24, d'autant qu'une telle abrogation n'est pas du tout synonyme

d'abandon de la distribution par quartiers là où elle est organisée et fonctionne; comme nous l'avons indiqué, notre proposition avait toutefois été rejetée.

L'avant-projet du 13 mai 1992 ne prévoyait pas d'abroger l'article 24, mais de le simplifier considérablement: les marchands locaux devaient ainsi convenir de la livraison de lait à domicile par quartiers et un tribunal d'arbitrage était supposé trancher en cas de désaccord. Lors de la consultation, certains intervenants ont estimé que ce projet n'était pas très heureux. Les milieux les plus divers ont exigé la radiation pure et simple de cet article. Nous nous sommes rangés à leur avis et vous soumettons la proposition correspondante, les conditions ayant effectivement beaucoup changé. Il convient donc d'entreprendre une déréglementation aussi dans ce domaine et de laisser aux commerçants et à leurs associations la liberté de convenir de la distribution par quartiers au moyen d'un accord de droit privé.

226 Taxes et suppléments de prix

226.1 Taxe sur le lait et la crème de consommation (art. 27)

En vertu de l'article 27 actuel de l'arrêté sur le statut du lait, la taxe sur le lait de consommation s'élève au maximum à 1,5 centime par kilo ou par litre, et celle sur la crème de consommation à 30 centimes au plus par litre; le Conseil fédéral en fixe le niveau (1^{er} al.). Lorsque les circonstances l'exigent, nous pouvons, après avoir entendu la Commission consultative, augmenter jusqu'à concurrence de 100 pour cent le taux des taxes prévues au 1^{er} alinéa; vous devez cependant décider, dans la session qui suit, si cette augmentation extraordinaire doit être maintenue (3^e al.).

Lorsque l'arrêté sur le statut du lait avait été adopté, les débits de lait étaient encore tous comptés avec des pièces d'un centime. Le problème de la perception de différences dues à l'arrondissement des prix (lors de majorations du prix de base et/ou de marges s'élevant dans l'ensemble à moins de 5 ou moins de 10 centimes par kg/l) ne se posait donc pas encore. Mais il a fallu bien vite prélever ces différences pour prévenir et empêcher des dépassements des marges accordées. De ce fait, la taxe sur le lait de consommation a, au cours des années, rempli peu à peu une autre fonction que sa fonction première. De plus, en 1982 et en 1988, il a été nécessaire de fixer le taux de la taxe au-dessus de 1,5 centime par kg/l, à savoir respectivement à 3 et – après une baisse temporaire à un centime – à 2,5 centimes. Le Parlement avait accepté ces deux hausses extraordinaires. Toutefois, en 1982 et en 1988, des voix s'étaient élevées, lors des délibérations des Commissions parlementaires; pour réclamer que le Parlement ne soit plus dérangé pour de telles questions. A cette occasion, le Département fédéral de l'économie publique avait promis de revoir et de corriger la disposition en cause à l'occasion de la prochaine révision de l'arrêté sur le statut du lait.

C'est pourquoi la nouvelle teneur proposée pour l'article 27, 1^{er} alinéa, nous habilite à fixer le taux de la taxe sur le lait de consommation à 3 centimes au plus par litre, et celle sur la crème de consommation à 60 centimes au plus par litre (il n'est cependant pas prévu d'augmenter le taux actuel de 30 ct. de cette dernière). Le 3^e alinéa peut donc être abrogé.

226.2 Suppléments de prix sur le lait condensé, ainsi que sur les huiles et les graisses comestibles (art. 30, 3^e al.)

En vertu de l'article 30, 3^e alinéa, en vigueur, le Parlement décide, à la session tenue après que le Conseil fédéral a fixé des suppléments de prix sur le lait condensé et sur les huiles et les graisses comestibles, si ceux-ci doivent être maintenus et si oui, dans quelle mesure. Les dernières majorations de ces suppléments de prix datent de 1982 et 1986 (pour les huiles et les graisses comestibles), et de 1968 et 1988 (pour le lait condensé). En raison de la teneur de l'article 30, vous devriez être consultés si le Conseil fédéral était dans l'obligation de réduire les suppléments de prix. Afin de décharger l'administration, le Conseil fédéral et le Parlement, il conviendrait dans ce domaine, comme en matière de taxe sur le lait et la crème de consommation, que l'Assemblée fédérale ne soit plus tenue de se prononcer; c'est pourquoi nous vous proposons d'abroger l'article 30, 3^e alinéa. De toute façon, il ne faut plus s'attendre à l'avenir à des augmentations de ces suppléments de prix.

227 Modification ou abrogation d'autres dispositions

227.1 Récusation (art. 38)

Les organisations qui prennent des décisions (p.ex. les fédérations laitières) doivent se récuser si elles ont un intérêt dans l'affaire en cause ou risqueraient de juger avec partialité (art. 38, nouveau).

227.2 Abrogation des dispositions pénales administratives (art. 41, 1^{er} à 3^e al.)

L'article 41, 1^{er} à 3^e alinéas, se réfère aux dispositions pénales administratives applicables en cas de détournement de taxes (amende jusqu'à concurrence du quintuple du montant présumé soustrait). Etant donné qu'il est prévu d'abroger les dispositions de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 relatives aux sanctions administratives applicables dans les cas analogues (art. 27 AEL 1988; cf. ch. 127.1), il convient, pour être conséquent, d'abroger aussi l'article 41, 1^{er} à 3^e alinéas, de l'arrêté sur le statut du lait et d'adapter le titre marginal.

227.3 Violation des dispositions sur le rapport obligatoire

En cas de violation des dispositions sur le rapport obligatoire, l'actuel article 42, 1^{er} alinéa, prévoit une amende d'ordre de 200 francs au plus. Cette prescription devrait être adaptée et intégrée à la section X (sanctions). Celui qui ne s'acquitte pas de cette obligation serait désormais passible d'une amende de 3000 francs au maximum; la poursuite relèvera de la compétence du canton (nouvel art. 47a). Par conséquent, il faut abroger l'article 42.

227.4 Modification ou abrogation d'autres dispositions

A la suite de la modification ou de l'abrogation de certaines dispositions, il convient d'adapter les articles 32, 1^{er} alinéa, 36, titre marginal, et 1^{er} alinéa, et 50, 2^e alinéa, et de biffer les articles 34, 37, 2^e alinéa, et 44^{bis}.

228 Retrait d'autorisation (art. 44, 2^e et 3^e al.)

L'article 44, 2^e alinéa actuel, permet de retirer les autorisations relatives à la vente directe de lait de consommation, au ravitaillement d'entreprises artisanales indépendantes d'une exploitation agricole et à la transformation de lait lorsque les conditions sous lesquelles ces autorisations ont été délivrées ne sont plus remplies. Nous vous proposons d'étendre cette possibilité à l'ensemble des autorisations. Il peut en effet arriver qu'un détenteur d'un centre collecteur ne prenne plus en charge le lait, acquis directement à la ferme, mais qu'il participe malgré tout aux bénéfices: la rémunération est versée à ce détenteur, qui la transmet ensuite aux agriculteurs après déduction de la commission.

En vertu du 3^e alinéa actuel, l'OFAG est habilité à retirer les autorisations. Cette compétence générale n'est pas conforme aux principes administratifs, selon lesquels c'est l'instance chargée de délivrer les autorisations qui les retire. En effet, elle connaît mieux les conditions d'autorisation et est plus qualifiée pour prendre la décision. Il faudrait donc désormais lui confier cette tâche. Mais parfois, il n'est plus possible de retrouver cette instance compétente à moins qu'une autorisation officielle n'ait jamais été délivrée (situations antérieures reconnues en vertu de l'article 50 de l'arrêté sur le statut du lait). Dans ces cas-là, le retrait reste du ressort de l'OFAG.

23 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La modification proposée de l'arrêté sur le statut du lait n'a pas de conséquences financières particulières pour la Confédération, les cantons et les communes. Quant au personnel, les autorités fédérales et certains cantons et communes qui possèdent des services compétents en matière de décision préalable bénéficieront d'un allègement, n'étant plus appelés à délivrer les autorisations; en revanche, le personnel de l'UCPL – instance habilitée à octroyer les autorisations relatives notamment à la vente de lait à la ferme et au changement de centre collecteur – sera certainement un peu plus chargé. La Confédération (le Parlement et l'exécutif) serait par contre quelque peu déchargée car, le cas échéant, il ne faudrait plus soumettre à l'approbation des Chambres les modifications des suppléments de prix perçus sur le lait condensé et sur les huiles et graisses comestibles, ni les augmentations de la taxe sur le lait de consommation.

24 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le programme de la législature établi pour la période allant de 1991 à 1995 (FF 1992 III 1).

25 Relation avec le droit européen et le GATT

La modification proposée n'est pas en contradiction avec le droit européen et le GATT; au contraire, elle représente un rapprochement.

26 Constitutionnalité

La base légale de l'arrêté sur le statut du lait est la loi sur l'agriculture, qui à son tour, se fonde sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, et les articles 32 et 64^{bis} de la constitution. Les adaptations proposées ne dépassent pas ce cadre.

Nous vous proposons d'adapter la présente révision sous la forme d'une loi fédérale.

35964

(AEL 1988)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 avril 1993¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté du 16 décembre 1988²⁾ sur l'économie laitière 1988 est modifié comme il suit:

Art. 2, 3^e al., let. g (nouvelle)

³ Le Conseil fédéral peut décider de majorer ou de réduire, sans indemnisation, des contingents individuels, au début d'une année laitière, indépendamment de toute modification de la quantité globale de lait. Ce faisant, il tiendra notamment compte:

g. Du respect du contingent individuel au cours de l'année laitière précédente.

Art. 2a (nouveau) Transfert de contingents par la vente

¹ Le Conseil fédéral peut décider que les producteurs ont la possibilité d'acheter ou de vendre des contingents ou des parties de contingents.

² Le Conseil fédéral peut arrêter que le transfert de contingents ou de parties de contingents par la vente ne peut avoir lieu qu'à l'intérieur d'une région déterminée. Il détermine les régions.

³ Le Conseil fédéral fixe, par hectare, le contingent qui ne peut être dépassé à la suite d'un achat. Il peut fixer cette limite à des niveaux différents pour les régions ou pour des parties de celles-ci.

⁴ Le Conseil fédéral détermine la méthode de transfert et il désigne le service qui enregistre les offres d'achat et de vente des producteurs et qui décide des transferts. Il peut décider que les producteurs peuvent convenir directement entre eux des transferts de contingents.

¹⁾ FF 1993 II 588

²⁾ RS 916.350.1

⁵ Le Conseil fédéral peut exclure du transfert par la vente les contingents gelés.

⁶ Le Conseil fédéral décide de prélever une partie de chaque quantité de contingent transférée.

Art. 2b (nouveau) Transfert de contingents par la location

¹ Le Conseil fédéral peut décider que les producteurs ont la possibilité de louer des contingents ou des parties de contingents.

² Le Conseil fédéral peut arrêter que le transfert de contingents ou de parties de contingents par la location ne peut avoir lieu qu'à l'intérieur d'une région déterminée.

³ Le Conseil fédéral fixe, par hectare, le contingent qui ne peut être dépassé à la suite d'une location. Il peut fixer cette limite à des niveaux différents pour les régions ou pour des parties de celles-ci.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles des producteurs peuvent donner en location des contingents ou des parties de contingents, ainsi que la durée de la location.

⁵ Les contingents gelés ne peuvent être mis en location.

⁶ Le Conseil fédéral décide de prélever une partie de chaque quantité de contingent transférée par la location, pour la durée de celle-ci.

Art. 5, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Afin de décharger le compte laitier, le Conseil fédéral peut, dans des situations extraordinaires, porter temporairement la taxe générale à 10 centimes au plus par kilo. La quantité franche ne s'applique pas pour le montant qui dépasse 4 centimes par kilo.

Art. 5a (nouveau) Compensation des fluctuations saisonnières des livraisons de lait

¹ Si l'Union centrale ne prend aucune mesure d'entraide correspondante, le Conseil fédéral peut:

- a. Prélever une taxe sur le lait commercialisé durant les mois où la production est élevée;
- b. Verser un supplément de prix durant les mois où la production est faible.

² La taxe et le supplément de prix s'élèvent au plus, l'une et l'autre, à 10 pour cent du prix de base du lait. Le Conseil fédéral peut les fixer à des niveaux différents selon les zones que délimite la législation agricole et exclure de l'application de cette mesure la région de montagne ou des parties de celle-ci.

³ Le Conseil fédéral détermine les mois au cours desquels la taxe est perçue et le supplément de prix accordé.

⁴ Le produit de la taxe et le coût du supplément de prix sont portés l'un au crédit, l'autre au débit du compte laitier. Le coût du supplément ne doit pas excéder le produit de la taxe.

Art. 18, 1^{er}, 2^e et 4^e al.

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

² Le Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière a pour tâche d'améliorer la qualité du lait et des produits laitiers, et il travaille à assurer cette qualité. Il surveille notamment le respect des dispositions y relatives. Le Conseil fédéral fixe les autres tâches confiées, entièrement ou en partie, au Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (application du paiement individuel du lait selon ses qualités, détermination de la teneur du lait en ses divers composants, conseils aux producteurs et aux utilisateurs de lait de vache, de chèvre et de brebis, etc.).

⁴ Les organisations laitières, les cantons et la Confédération supportent les frais du Service d'inspection et de consultation qui résultent des prestations de base. Le Conseil fédéral décide lesquelles de ces prestations sont mises à la charge de leurs bénéficiaires.

Art. 19 Composition du lait

¹ Le Conseil fédéral peut autoriser l'Union centrale à prendre des mesures afin que la composition du lait corresponde aux besoins du marché et permette une mise en valeur économique du lait. Il peut notamment l'autoriser à édicter des dispositions de portée générale relatives au paiement du lait selon sa composition.

² Le Conseil fédéral peut, si nécessaire, arrêter encore d'autres mesures, notamment:

- a. Ordonner la détermination généralisée de la composition du lait;
- b. Adapter la somme des contingents individuels ou les contingents individuels à l'évolution de la teneur du lait en ses divers composants;
- c. Instaurer un contingentement par exploitation selon la composition du lait en vertu des dispositions de l'article 2.

Art. 21, titre médian, et 1^{er}, 3^e et 4^e al.

Contributions de solidarité des producteurs et des utilisateurs de lait non affiliés à l'Union centrale

¹ Si l'Union centrale perçoit, auprès des producteurs et des utilisateurs de lait qui lui sont affiliés, une contribution servant à financer des mesures visant à faciliter le placement du lait commercialisé, à améliorer sa qualité ou à financer d'autres mesures d'entraide au sens de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut, à titre

de péréquation des charges, percevoir une contribution de solidarité équivalente auprès des producteurs et des utilisateurs non affiliés.

³ L'Union centrale dispose des contributions de solidarité pour financer les mesures au sens des 1^{er} et 2^e alinéas. Pour utiliser les moyens devant financer les mesures au sens du 1^{er} alinéa, elle tiendra compte de manière équitable de leur provenance.

⁴ L'Office fédéral surveille l'utilisation des contributions.

Art. 21a (nouveau) Contributions de solidarité des producteurs de fromage, de crème ou de beurre non affiliés

¹ Si des organisations laitières nationales perçoivent auprès des producteurs de fromage, de crème ou de beurre qui leur sont affiliés une contribution servant à financer des mesures propres à améliorer la qualité ou d'autres mesures d'entraide, le Conseil fédéral peut, à titre de péréquation des charges, percevoir une contribution de solidarité équivalente auprès des producteurs non affiliés.

² Les organisations laitières nationales disposent des contributions de solidarité pour financer les mesures au sens du 1^{er} alinéa. Pour utiliser ces moyens, elles tiendront compte de manière équitable de leur provenance.

³ L'Office fédéral surveille l'utilisation des contributions.

Art. 27

Abrogé

Art. 28, 1^{er} al.

¹ L'Office fédéral exige la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Ses décisions peuvent être déferées à la Commission de recours du DFEP. Celle-ci tranche en dernier ressort lorsque la demande de remboursement est en relation avec le contingentement laitier.

Art. 29, al. 1, 1^{bis} (nouveau) et 3, première phrase

¹ En cas d'infraction aux prescriptions du règlement suisse de livraison du lait, du 1^{er} juillet 1987¹⁾, les organes désignés par le Conseil fédéral prennent les mesures suivantes, selon l'infraction:

- a. Avertissement;
- b. Déduction opérée sur le prix du lait;
- c. Réduction ou suppression de primes de qualité versées pour le lait et les produits laitiers;
- d. Amende disciplinaire de 3000 francs au plus;

¹⁾ RS 916.351.3

e. Suspension de la prise en charge du lait ou des produits laitiers jusqu'à la disparition des irrégularités.

^{1bis} Lorsqu'une mesure est prise en vertu du 1^{er} alinéa, les coûts résultant des enquêtes et des contrôles sont mis entièrement ou partiellement à la charge du producteur de lait en cause.

³ Les mesures prononcées en vertu de cet article peuvent faire l'objet d'un recours devant une autorité désignée par le Conseil fédéral. . . .

Art. 31, 2^e al., première phrase

² Sur proposition des cantons intéressés, le Département fédéral de l'économie publique nomme, pour chaque section de l'Union centrale, au moins une commission de recours. . . .

Art. 32, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. Il peut faire appel à la collaboration des cantons et des organisations économiques compétentes.

^{1bis} Le Conseil fédéral peut indemniser de manière appropriée l'Union centrale et ses sections pour les travaux administratifs qu'elles effectuent en vertu du présent arrêté ou d'autres actes législatifs (p. ex. l'encaissement de taxes, l'exécution du contingentement laitier, l'activité de l'inspection). Si d'autres organisations sont chargées de l'encaissement de taxes, il peut aussi leur accorder une indemnité appropriée.

Art. 33, let. b, et 34

Abrogés

II

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

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 21 avril 1993¹⁾,
arrête:

I

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

Art. 2

Garantie et
amélioration de
la qualité,
paiement du
lait selon la
qualité

¹ Le Conseil fédéral peut arrêter des dispositions relatives à la garantie et l'amélioration de la qualité du lait commercialisé et au paiement de ce lait selon ses qualités.

² Pour le paiement selon la qualité, il peut tenir compte des exigences en matière de qualité du lait, lesquelles diffèrent selon le genre d'utilisation du lait.

Art. 3

Abrogé

Art. 5

Livraison du
lait

¹ Les producteurs doivent livrer le lait qu'ils mettent dans le commerce au centre collecteur qui acquiert habituellement la production de leur domaine. Les nouveaux fournisseurs sont tenus de livrer leur lait au centre le plus proche de leur exploitation.

² Lorsque le lait est collecté directement à la ferme (prise en charge à la ferme) ou lorsqu'un centre collecteur est supprimé, le lait doit être tenu à la disposition de l'organisation locale ou régionale des producteurs.

³ L'Union centrale des producteurs suisses de lait peut, sur demande, autoriser un producteur:

¹⁾ FF 1993 II 588

²⁾ RS 916.350

- a. A vendre directement du lait ou des produits laitiers de sa production lorsque cela répond à un besoin avéré des consommateurs et que cela ne risque pas de compromettre l'utilisation rationnelle du lait;
- b. A ravitailler des entreprises artisanales qui lui appartiennent, mais qui ne dépendent pas directement de son exploitation agricole.

⁴ Si un producteur désire changer de centre collecteur ou livrer sa production dans un autre rayon de collecte, il doit en demander l'autorisation à l'Union centrale des producteurs suisses de lait.

Art. 6, titre marginal, et 1^{er} à 3^e al.

Prise en charge
obligatoire; Prix
de la prise en
charge

¹ Les centres collecteurs et les acheteurs de lait sont tenus d'accepter tout le lait répondant aux normes de qualité qui est produit dans leur rayon. Sont réservés l'article 28 de la loi sur l'agriculture et l'article 40, 1^{er} alinéa, lettre d, du présent arrêté.

² Les producteurs touchent, pour le lait qu'ils livrent, le prix de base fixé selon l'article 4, augmenté des suppléments ou diminué des retenues qui résultent des conditions d'utilisation, du paiement selon la qualité ou de la composition du lait.

³ Une retenue, s'élevant au plus à 4 pour cent du prix de base en vigueur, peut être imposée, pour l'utilisation du centre collecteur, aux fournisseurs qui ne sont pas membres d'une société de laiterie ou qui ne sont pas rattachés à un autre organisme de collecte. Cette retenue est opérée à partir du prix payé aux membres, compte tenu des frais du centre collecteur et des versements complémentaires éventuels.

Art. 7 à 9

Abrogés

Section VI (Art. 21 à 24)

Abrogés

Art. 27, 1^{er} et 3^e al.

¹ La taxe se monte au maximum à 3 centimes par litre de lait de consommation et à 60 centimes par litre de crème de consommation. Le Conseil fédéral en fixe les montants.

³ *Abrogé*

Art. 30, 3^e al.

Abrogé

Art. 32, 1^{er} al., troisième phrase

¹ . . . Il peut en outre autoriser les organisations laitières et la Commission suisse du lait à décider de l'ouverture et de la fermeture de centres collecteurs, ainsi qu'à édicter des prescriptions sur la production, la qualité, la livraison, la collecte, la prise en charge, la vente et l'utilisation du lait et des produits laitiers. . . .

Art. 34

Abrogé

Art. 36, titre marginal, et 1^{er} al.

Voies de recours
a. Contre les décisions des maisons et des organisations

¹ Les décisions que prennent les maisons et les organisations appelées à collaborer à l'exécution du présent arrêté peuvent être déferées à l'Office fédéral de l'agriculture.

Art. 37, 2^e al.

Abrogé

Art. 38 (nouveau)

Récusation

¹ Les organisations qui prennent des décisions doivent se récuser si elles ont un intérêt dans l'affaire en question ou si elles risquent, pour d'autres raisons, de juger avec partialité.

² S'il existe des motifs de récusation ou si la récusation fait l'objet d'une contestation, il appartient à l'autorité de surveillance de trancher.

Art. 41, titre marginal, et 1^{er} à 3^e al.

c. Réclamation du paiement de taxes

¹ à ³ *Abrogés*

Art. 42

Abrogé

Art. 44, 2^e et 3^e al.

² Les autorisations sont en outre retirées lorsque les conditions qui les justifiaient ne sont plus remplies.

³ Peut retirer une autorisation le service qui l'a délivrée. S'il est impossible de déterminer quel service a pris la décision ou si une autorisation n'a jamais été délivrée (art. 50), l'Office fédéral de l'agriculture est compétent.

Art. 44^{bis}

Abrogé

Art. 47a (nouveau)

Violation d'une
obligation de
faire rapport

¹ Celui qui, intentionnellement ou par négligence, ne se sera pas conformé à une obligation de faire rapport est passible d'une amende de 3000 francs au plus.

² La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 50, 2^e al.

² Les centres collecteurs, déjà institués au 1^{er} janvier 1954, ainsi que le débit ou la transformation du lait par le producteur qui étaient déjà pratiqués à cette même date, sont reconnus et assujettis aux dispositions du présent arrêté.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant la modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 et de l'arrêté sur le statut du lait du 21 avril 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1993
Date	
Data	
Seite	588-637
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 388

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.