

9896

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif
à la prorogation de la réglementation du marché du fromage

(Du 17 avril 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

Aux termes de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 27 juin 1957 (RO 1957, 573) concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait), le chapitre «IV. Réglementation du marché du fromage» n'est en vigueur que jusqu'au 31 juillet 1968. Nous avons l'honneur de vous adresser ci-après un projet d'arrêté de l'Assemblée fédérale prorogeant ce chapitre jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation du marché du fromage, mais jusqu'au 31 juillet 1970 au plus tard. En outre, nous vous soumettons, ce mois-ci encore un second message concernant nos propositions relatives à une nouvelle réglementation du marché du fromage. C'est pourquoi nous nous limiterons aux considérations suivantes.

I. INTRODUCTION

Selon l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (RO 1953, 1095), l'Assemblée fédérale peut, tout en tenant compte des intérêts de l'économie nationale, prendre des dispositions concernant la production, la qualité, la livraison et l'utilisation du lait et de ses dérivés, tant pour assurer un bon ravitaillement du pays en lait et en produits laitiers que pour faciliter la vente du lait à des prix équitables selon les principes de cette loi. L'arrêté sur le statut du lait du 29 septembre 1953 (RO 1953, 1132) se fonde sur cet article, ainsi que sur les articles 24, 29, 30 et 59 de ladite loi. Le chapitre «IV. Réglementation du marché du fromage» ne fut tout d'abord mis en vigueur qu'à titre provisoire. Les critiques renouvelées exprimées au parlement et dans le public à l'endroit de l'union suisse du commerce de fromage S. A. (union) en étaient la cause.

Après une étude approfondie de ces questions par une commission d'experts et par les autorités, nous avons pu présenter aux chambres fédérales un message, daté du 5 février 1957, sur le chapitre «IV. Réglementation du marché

du fromage» de l'arrêté sur le statut du lait (FF 1957, I, 433), et des propositions de revision. Le 27 juin 1957, après quelques modifications, l'Assemblée fédérale adopta ces dispositions par un arrêté (RO 1957, 573) fondé sur les articles 26 et 120 de la loi sur l'agriculture. Les dispositions du chapitre en question (art. 12 à 14b de l'arrêté sur le statut du lait) sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1957. S'écartant de notre proposition, les chambres décidèrent de limiter au 31 juillet 1968 la validité de ce chapitre.

II. PROROGATION DU RÉGIME EN VIGUEUR

Les dispositions révisées de la réglementation du marché du fromage ont apporté diverses innovations. C'est pourquoi l'article 14b de l'arrêté sur le statut du lait nous a chargés de vous présenter périodiquement un rapport sur l'activité de l'organisme commun (actuellement la société double union suisse du commerce de fromage S.A./convention fromagère suisse), ainsi que des propositions quant à l'opportunité de maintenir ou de modifier les dispositions régissant le marché du fromage. Notre premier rapport sur l'activité de cet organisme aurait dû être présenté à votre session de décembre 1962. Nous voulions y inclure les résultats de la revision des contingents prescrite pour le 1^{er} août 1962, par l'article 12d de l'arrêté sur le statut du lait, mais ceux-ci ne furent connus qu'au printemps 1963. C'est pourquoi nous n'avons pu vous présenter que le 7 mai 1963 notre «premier rapport sur l'activité de l'organisme commun prévu par l'article 12 de l'arrêté sur le statut du lait» (FF 1963, I, 1134). Ce rapport ne proposait aucune modification du régime en vigueur.

Pour déterminer si, outre la présentation d'un rapport sur l'activité de l'organisme commun, il y avait lieu de proposer une réforme de la réglementation actuelle, le département de l'économie publique institua, le 23 juin 1961, un groupe de travail auquel fut confiée la mission que voici :

«Etudier la manière dont sont produits et mis dans le commerce les fromages dits de l'union, sur la base du programme de transformation du lait, et ce qu'il en advient jusqu'au moment où ils sont vendus aux détaillants ou aux acheteurs de l'étranger. Elaborer, sans tenir compte de données historiques, d'éventuelles propositions d'amélioration, concernant notamment une rationalisation de la production et de la commercialisation et une amélioration de la qualité. Les questions techniques de la production fromagère ne doivent pas retenir son attention. »

Nous sommes d'avis que nous pouvons renoncer à examiner ici les travaux de ce groupe; notre message concernant la revision de la réglementation du marché du fromage donne des indications à ce sujet. Le groupe de travail a pu déposer son rapport final le 27 juillet 1965.

Partant de cette étude, la division de l'agriculture a établi un rapport sur la revision de la réglementation du marché du fromage, ainsi qu'un projet de loi sur la commercialisation de ce produit. Ces projets sont datés des 14 et 15 mars 1966. Pour plus de détails, nous vous renvoyons ici aussi à notre message concernant la revision de la réglementation du marché du fromage.

Ces projets furent ensuite soumis pour avis à la commission des cartels, qui se prononça le 23 juin 1966.

Aux termes de l'article 12*d* de l'arrêté sur le statut du lait, une nouvelle revision des contingents aurait dû avoir lieu le 1^{er} août 1966. Toutefois, lors des délibérations relatives à notre premier rapport sur l'activité de l'organisme commun, les chambres furent d'avis que les travaux préliminaires relatifs à une refonte du marché du fromage devaient être menés à bonne fin assez vite pour qu'elles puissent se prononcer au sujet des modifications éventuelles avant la revision des contingents prévues pour 1966. A l'époque, on espérait encore qu'une nouvelle réglementation pourrait entrer en vigueur à ce moment. Pour ce faire, il aurait fallu pouvoir remettre aux chambres un message concernant la nouvelle réglementation lors de la session d'hiver 1965. Malgré tous les efforts, et notamment aussi en raison de la complexité du sujet, cela ne fut pas possible. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients, nous avons en conséquence proposé aux chambres, le 3 juin 1966, d'ajourner jusqu'à nouvel ordre la revision des contingents prévue pour le 1^{er} août de la même année. Le parlement s'est rallié à cette proposition le 21 décembre 1966. Nous y reviendrons encore dans le chapitre III.

Après que la commission des cartels eût fait part de son avis au sujet des projets de la division de l'agriculture, ceux-ci furent remis à l'union et aux parties contractantes, à leur demande, afin que les milieux intéressés à la réglementation du marché du fromage puissent se prononcer avant que les cantons et les organisations économiques ne soient consultés conformément à l'article 32 de la constitution. Ces milieux fixent de nouvelles propositions qui durent être examinées. Il fallut en outre remanier les projets pour tenir compte des remarques émises lors des délibérations parlementaires relatives à notre proposition d'ajourner la revision des contingents de 1966. Le résultat de ces travaux fit l'objet d'un rapport de la division de l'agriculture sur la réforme de la réglementation du marché du fromage, daté du 20 avril 1967, sur lequel les cantons et les organisations économiques ont été appelés à se prononcer, comme le veut l'article 32 de la constitution. Pour ce qui concerne le contenu de ce rapport et les avis exprimés à son sujet, nous renvoyons à notre message sur la revision de la réglementation du marché du fromage.

Etant donné les avis exprimés par les cantons et les organisations économiques, il se révéla nécessaire de refondre entièrement le projet de revision de la réglementation du marché du fromage. Il ne fut dès lors plus possible de le remettre aux chambres assez tôt pour qu'il pût entrer en vigueur le 1^{er} août 1968. Nous prendrons cependant encore ce mois-ci une décision à son sujet. En conséquence, il est indispensable que le régime actuel soit prorogé. Afin que nous ne soyons pas contraints de vous réitérer notre demande si les délibérations sur le projet principal devaient prendre plus de temps que nous ne le prévoyons, nous vous proposons de maintenir le régime actuel en vigueur jusqu'à ce que la nouvelle réglementation soit applicable, mais jusqu'au 31 juillet 1970 au plus tard.

III. CRÉATION D'UNE RÉSERVE DE MARCHANDISE

Sous le régime actuel, les contingents des maisons membres de l'union jouent un rôle essentiel en matière de commercialisation du fromage. La production annuelle de fromages obligatoirement livrables (emmental, gruyère et sbrinz) est attribuée à ces maisons, en vue de sa commercialisation, en fonction de contingents individuels. Chaque maison membre a le droit, mais aussi le devoir, de prendre en charge la part de production qui correspond à sa quote-part.

Jusqu'en 1957, les contingents avaient été relativement fixes; l'activité commerciale d'une maison n'avait aucune influence sur l'importance de la quote-part. Pour permettre un meilleur ajustement des contingents, le législateur, lors de la révision de la réglementation du marché du fromage, institua des révisions périodiques de ces contingents. Les articles 12*d* et 12*e* de l'arrêté sur le statut du lait règlent les modalités de ces révisions. Cette question a d'ailleurs été examinée dans notre premier rapport du 7 mai 1963 sur l'activité de l'organisme commun prévu par l'article 12 de l'arrêté sur le statut du lait, ainsi que dans notre message du 3 juin 1966 relatif à l'ajournement de la révision des contingents de 1966. Nous nous bornons à relever que la première de ces révisions aurait dû avoir lieu le 1^{er} août 1958, mais qu'elle ne put être entreprise que le 1^{er} août 1960; la mise au point des prescriptions d'exécution avait en effet pris beaucoup de temps. La seconde révision se fit le 1^{er} août 1962.

Comme nous l'avons déjà dit, les chambres ont décidé, le 21 décembre 1966, que la troisième révision, prévue pour le 1^{er} août de la même année, n'aurait pas lieu jusqu'à nouvel avis.

Lors des débats parlementaires relatifs à l'ajournement de la révision des contingents 1966, on discuta déjà de problèmes en rapport avec la répartition de la marchandise. Le 16 septembre 1966, l'union avait proposé d'abandonner complètement le système des contingents en vigueur, avec effet immédiat. Cette proposition fut soutenue par la minorité de la commission du Conseil national. En revanche, notre représentant, suivi par la majorité de la commission, proposa d'instituer une réserve de marchandise, dans l'attente de la nouvelle réglementation du marché du fromage. Notre message concernant la révision de la réglementation du marché du fromage expose en détail ces deux propositions dont ni l'une ni l'autre, toutefois, ne fut acceptée. Il s'ensuit que les contingents fixés lors de la révision de 1962 demeureront valables jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime.

La situation actuelle ne donne pas satisfaction parce que les maisons membres n'ont pratiquement aucune possibilité d'accroître notablement leurs ventes de fromages des sortes de l'union, même si les débouchés ne leur font pas défaut. C'est en particulier le cas des membres qui, en 1962, se sont vu refuser un accroissement de leur contingent au sens de l'article 12 de l'arrêté sur le statut du lait, parce qu'ils ne s'étaient pas conformés aux conditions de vente de l'organisme commun (art. 12, 2^e al., de l'arrêté sur le statut du lait).

Par ailleurs, vu les difficultés rencontrées dans le secteur laitier, nous avons tout intérêt à tirer parti de chaque possibilité d'accroître les ventes de fromage.

Certes, l'union suisse du commerce de fromage et l'union suisse des exportateurs de fromage ont tenté, par la voie des transferts volontaires (art. 12*f*, 1^{er} al., de l'arrêté sur le statut du lait), de mettre davantage de fromage à la disposition des associés qui n'en avaient pas assez. Ils y sont parvenus dans une certaine mesure, mais le problème ne peut être résolu de cette manière, car il appartient à chaque maison de décider si elle veut céder de la marchandise à une autre. De plus, la maison qui reçoit de la marchandise à l'occasion d'un transfert volontaire doit, en règle générale, partager la marge commerciale avec l'entreprise cédante et ne reçoit bien souvent pas une marchandise de la qualité désirée. L'union n'est pas non plus parvenue à couvrir, par le moyen des transferts obligatoires (art. 12*f*, 2^e al., de l'arrêté sur le statut du lait), les besoins des associés qui disposaient de trop peu de marchandise, indépendamment du fait que ces maisons n'auraient de toute façon guère pu obtenir la qualité désirée.

Dans ces conditions, et notamment en raison des difficultés rencontrées dans le secteur laitier, il est indispensable d'insérer dans l'arrêté prorogéant la réglementation actuelle une disposition qui permette de créer une réserve de marchandise pouvant être répartie entre les maisons qui manquent de fromage. Cette disposition deviendrait l'alinéa 5 de l'article 12*e* de l'arrêté sur le statut du lait.

Comme on sait, chaque maison membre de l'union a droit à une attribution que l'organisme commun détermine à nouveau à chacun de ses exercices, sur la base du contingent de la maison, d'une part, et du volume de marchandise disponible, d'autre part. La réserve est constituée de la manière suivante: Le volume de la marchandise qui lui est destinée est déduit du volume disponible avant que les attributions ne soient calculées. L'attribution par quintal de contingent sera ainsi réduite en conséquence.

La détermination du volume de la réserve est une question d'appréciation. Celle-ci doit cependant être suffisante pour permettre de satisfaire aux besoins des maisons membres qui manquent de fromage. Il ressort de discussions avec l'union qu'elle devrait s'élever à 60 000 quintaux de fromage au maximum. S'il devait apparaître par la suite que les besoins sont plus faibles, l'union devrait alors réduire en conséquence le volume de marchandise constituant la réserve.

Il incombera à l'union de répartir la marchandise de la réserve entre les maisons membres, qui devront satisfaire à certaines conditions. Il faudra bien entendu prendre garde que certaines maisons membres ne soient pas traitées moins favorablement que d'autres. Pour garantir que les prescriptions d'exécution n'aillent pas à l'encontre de l'intérêt public, nous prévoyons qu'un 6^e alinéa de l'article 12*e* dispose qu'elles doivent être soumises à l'approbation de notre autorité.

IV. CONSTITUTIONNALITÉ

La prorogation de la réglementation du marché du fromage en vigueur et la création d'une réserve de marchandise se fondent sur l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, selon lequel la Confédération a notamment le droit, lorsque l'intérêt général le justifie, de déroger s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, pour édicter des dispositions visant à conserver une population paysanne forte, et à assurer la productivité de l'agriculture.

V. APPLICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AU REFERENDUM

Le chapitre «IV. Réglementation du marché du fromage» de l'arrêté sur le statut du lait se fonde sur l'article 26 de la loi sur l'agriculture et a ainsi le caractère d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. L'arrêté proposé revêt donc la forme d'un arrêté fédéral de portée générale au sens de l'article 7 de la loi sur les rapports entre les conseils (RO 1962, 811). La modification proposée de cette ordonnance ne doit par conséquent pas être soumise au referendum.

* * *

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet ci-joint d'arrêté fédéral qui modifie celui de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait).

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 17 avril 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Spühler

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Arrêté fédéral modifiant l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles

(Arrêté sur le statut du lait)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 17 avril 1968,

arrête:

I

Le chapitre «IV. Réglementation du marché du fromage» de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953¹⁾ concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) est prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation du marché du fromage, mais au plus tard jusqu'au 31 juillet 1970.

II

L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) est modifié comme il suit:

Art. 12e, 5^e et 6^e al. (nouveau)

⁵ Une réserve de marchandise est constituée à l'effet de permettre une attribution, en sus de leur contingent, aux maisons qui disposent de trop peu de fromage. A cette fin, l'organisme commun est autorisé à réduire de 60 000 quintaux au plus, dès le 1^{er} août 1968, la quantité totale de marchandise répartie selon les contingents. La quantité de marchandise à laquelle chaque maison a droit suivant son contingent est calculée sur la base du total réduit.

⁶ L'organisme commun établit les prescriptions d'exécution relatives aux dispositions du 5^e alinéa. Ces prescriptions sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

III

En vertu de l'article 26 de la loi sur l'agriculture, le présent arrêté n'est pas soumis au referendum. Il entre en vigueur le 1^{er} août 1968.

¹⁾ RO 1953, 1132; 1957, 571; 1966, 1738.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la prorogation de la réglementation du marché du fromage (Du 17 avril 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9896
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1968
Date	
Data	
Seite	963-969
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 789

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.