

# Feuille Fédérale

Berne, le 1<sup>er</sup> mars 1968      120<sup>e</sup> année      Volume I

N° 9

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9843

## Message

### du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision de l'arrêté sur l'économie laitière 1966

(Du 7 février 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

La situation extraordinaire qui règne dans l'économie laitière nous contraint à vous proposer de reviser l'arrêté sur l'économie laitière 1966, avant que sa durée de validité ne soit échue. En conséquence, nous avons l'honneur de vous adresser un message concernant les modifications prévues, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral y relatif.

## I. INTRODUCTION

### 1. Considérations générales

Comme nous l'avons déjà relevé dans notre message du 3 décembre 1965 concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (FF 1965, III, 545), la loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture) (RO 1953, 1095) se borne à énoncer, aux articles 24, 26 et 59, les principes de la réglementation laitière. C'est à l'Assemblée fédérale qu'incombait le soin d'édicter les dispositions d'exécution de l'article 26 de ladite loi. Elles ont été établies dans son arrêté du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) (RO 1953, 1132; 1957, 573; 1961, 847; 1965, 433; 1966, 1738), qui instaure les principales mesures prévues par la Confédération dans le domaine de l'économie laitière.

En ce qui concerne les difficultés rencontrées dans le secteur laitier, ce sont surtout les dispositions légales relatives au financement des dépenses visant à faciliter le placement des produits laitiers indigènes qui présentent de l'intérêt. En vertu de l'article 26 de la loi sur l'agriculture et de l'article 26 de l'arrêté sur le statut du lait, certains moyens financiers limités sont mis à disposition à ces fins. Il s'agit du rendement des taxes perçues sur le lait et

la crème de consommation, ainsi que sur les importations de beurre, de poudre de lait, de lait condensé, d'huiles et de graisses comestibles, y compris les matières premières et produits semi-finis nécessaires à leur fabrication. Le produit des suppléments de prix sur les importations de crème, de poudre de crème et de glaces comestibles est affecté au même but par l'article 6 de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966 sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (arrêté sur l'économie laitière) (RO 1966, 1387). Bien que leur rendement soit destiné à encourager les ventes, toutes ces taxes ont en premier lieu le caractère de mesures de protection et d'orientation de la production, qui visent à maintenir une agriculture productive et une population paysanne forte.

L'article 24 de la loi sur l'agriculture constitue une autre base légale permettant d'encourager l'exportation de produits laitiers. Par opposition aux ressources procurées par des taxes dont l'affectation est prescrite et servant à abaisser les prix selon l'article 26, les moyens financiers mis à disposition pour faciliter les exportations en vertu de l'article 24 ne sont pas limités. Ces contributions sont prélevées en premier lieu sur le produit des taxes et suppléments de prix perçus en application de la loi sur l'agriculture et, ensuite, sur les ressources générales de la Confédération.

Nous avons relevé ci-dessus qu'en vertu de l'article 26 de la loi les moyens financiers à disposition pour stimuler le placement des produits laitiers dans le pays sont limités au produit des taxes affectées à ces fins. L'arrêté sur l'économie laitière 1966, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1966, établit la base légale qui permettait, en complément de la loi sur l'agriculture, de disposer des moyens nécessaires pour financer des mesures supplémentaires de la Confédération dans le secteur laitier. L'arrêté sur l'économie laitière 1966 avait été précédé en 1957, 1958, 1959 et 1962 de divers textes législatifs du même genre, dont la validité était chaque fois limitée à une période relativement courte. La durée de validité de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 fut fixée à cinq ans (jusqu'au 31 octobre 1971), dans l'hypothèse que l'ensemble des mesures complémentaires qu'il comprenait suffirait pour longtemps. Etant donné la situation fort critique qui règne dans le secteur laitier, nous nous voyons cependant obligés de revenir dès aujourd'hui sur cette affaire. Nous examinerons en outre diverses questions qui se posent en relation avec nos propositions et avec les difficultés rencontrées dans le secteur laitier.

## 2. L'arrêté sur l'économie laitière 1966

Les dispositions de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 qui revêtent une importance particulière quant aux modifications prévues, sont celles qui régissent la couverture des pertes résultant de la mise en valeur, à savoir les articles 1<sup>er</sup> à 4. Nous en exposerons ci-après le contenu d'une manière succincte.

L'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, autorise le Conseil fédéral à verser des contributions complémentaires pour encourager le placement dans le pays des produits laitiers indigènes, si le rendement des taxes perçues en vertu de l'ar-

ticle 26, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture ne suffit pas. Le 2<sup>e</sup> alinéa de cet article prescrit que les contributions complémentaires doivent être prélevées en premier lieu sur le produit des suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19 de la loi sur l'agriculture en tant que ce produit n'est pas affecté à d'autres fins précisées par la législation agricole et, s'il ne suffit pas, sur les ressources générales de la Confédération. Le 3<sup>e</sup> alinéa subordonne l'octroi de contributions complémentaires à des mesures d'entraide adéquates prises par les producteurs. Aux termes du 4<sup>e</sup> alinéa, le Conseil fédéral peut prendre des dispositions pour que les groupements laitiers s'acquittent, de manière appropriée et selon les lois du marché, des tâches qui leur sont confiées par l'arrêté sur le statut du lait.

Les articles 2 et 3 fixent la proportion dans laquelle les producteurs doivent, à titre de mesure propre à orienter la production, participer à la couverture des dépenses provoquées par la mise en valeur des produits laitiers. On cherche donc à orienter la production en s'écartant du régime normal de formation du prix, donc par une réduction du revenu laitier. La participation aux pertes doit aussi contribuer à rendre l'agriculture consciente des conséquences économiques et financières d'une production laitière pléthorique. Le marché intérieur et l'exportation sont considérés comme une unité, car le producteur n'exerce aucune influence déterminante sur la destination des produits laitiers. En revanche, le calcul du taux de participation est différencié selon les divers modes de mise en valeur du lait, compte tenu de l'ordre de priorité prévu par les articles 10 et 11 de l'arrêté sur le statut du lait.

Aux termes de l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, la totalité des dépenses résultant du placement des produits laitiers dans le pays et à l'étranger doit être couverte par le rendement des taxes dont l'affectation est prescrite, ainsi que par d'éventuelles prestations de la Confédération au sens de l'article 4. Nous reviendrons encore sur cette dernière disposition. La Confédération verse en outre une contribution initiale de 10 millions de francs, qui peut être portée à 20 millions si la taxe conditionnelle dont s'acquittent les producteurs de lait commercial pour garantir leur participation aux pertes doit être fixée à plus de 2 centimes.

L'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, dispose qu'un solde de dépenses éventuel est couvert à l'aide des ressources générales de la Confédération et, au titre de mesure propre à orienter la production, par les producteurs de lait commercial. Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, ces derniers assument 10 pour cent de la dépense non couverte résultant de la mise en valeur du fromage et des conserves de lait, et 60 pour cent de celle qui résulte de la mise en valeur du beurre.

La participation des producteurs au financement des contributions supplémentaires est payée par chacun d'eux au prorata de la quantité de lait mise dans le commerce au cours d'une période de compte. Une attribution fixe (franchise) de 8000 kilos/litres de lait est exceptée. Cette mesure vise à favoriser les petits producteurs; elle établit aussi un certain échelonnement du prix de base du lait.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, dispose que, pour assurer la part des producteurs, il est possible de prescrire une taxe conditionnelle de 2 centimes au maximum par kilo/litre, qui est perçue pour tout le lait mis dans le commerce par un producteur. Si, par suite de pertes extraordinaires causées par la mise en valeur, la part présumée des producteurs excède 2 centimes, la taxe conditionnelle peut être portée à 3 centimes par kilo/litre. Nous avons déjà dû faire usage de cette possibilité, dès le 1<sup>er</sup> novembre 1967. La taxe conditionnelle afférente à l'attribution fixe de 8000 kilos/litres est remboursée après la période de compte.

Aux termes de l'article 3, 3<sup>e</sup> alinéa, la différence entre le montant assuré et la part effective des producteurs aux pertes est déterminée à la fin de chaque période de compte, et remboursée aux ayants droit.

L'article 4 permet de recourir aux ressources générales de la Confédération, jusqu'à concurrence de 80 millions de francs par année, pour compenser, durant la période de validité de l'arrêté sur l'économie laitière 1966, la part des hausses du prix de base du lait décidées depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1962, qui n'a pas été reportée sur les prix de détail. Les producteurs ne participent donc pas à la couverture de ces dépenses.

Nous ne faisons plus qu'un usage limité de cette disposition. Le 21 octobre 1966, on le sait, nous avons décidé de supprimer, dès le 1<sup>er</sup> novembre suivant, les subsides destinés à abaisser le prix des produits laitiers vendus dans le pays. Depuis lors, les seuls subsides versés en application de cet article sont ceux dont bénéficient les produits laitiers exportés. Pour le moment, nous n'avons pas davantage l'intention de nous fonder sur l'article 4 pour financer à nouveau des réductions du prix des produits laitiers vendus dans le pays. Nous estimons en effet qu'il est inévitable que les producteurs participent à la couverture de ces pertes, cette mesure se révélant indispensable pour orienter la production et, partant, pour soulager les finances fédérales.

## II. CONDITIONS DE PRODUCTION ET D'ÉCOULEMENT

### 1. Production de lait commercial

La production de lait commercial enregistrée par la statistique a évolué comme il suit au cours des dernières années :

Tableau n° 1

#### Evolution du volume de lait commercial

| Période de compte<br>(1. 11 - 31. 10) | Lait commercial<br>(en millions de quintaux) |
|---------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1960/1961                             | 22,6                                         |
| 1961/1962                             | 23,3                                         |
| 1962/1963                             | 23,8                                         |
| 1963/1964                             | 22,9                                         |
| 1964/1965                             | 24,3                                         |
| 1965/1966                             | 24,6                                         |
| 1966/1967                             | 26,3                                         |
| 1967/1968                             | 26,5 (budget)                                |

Ces chiffres montrent que la production de lait commercial a nettement tendance à augmenter. Les livraisons se sont fortement accrues, surtout au cours de la période de compte la plus récente (1966/67), sous l'effet conjugué de divers facteurs. Les conditions météorologiques favorables de l'été et de l'automne passés, un abondant approvisionnement en fourrages d'excellente qualité, l'utilisation croissante de fourrages concentrés et de succédanés du lait ont contribué à cette évolution. Celle-ci a encore été accélérée par l'amélioration des qualités zootechniques du bétail laitier dont l'effectif demeure élevé et tend même à s'accroître (tableau n° 2). Pour la période de compte actuelle, la quantité de lait mise dans le commerce s'élèvera, selon les estimations, à 26,5 millions de quintaux. Cet accroissement serait – on peut l'imaginer – encore plus considérable si l'on ne prenait pas de nouvelles mesures propres à orienter la production. En effet, les livraisons de lait notées à la fin de l'année 1967 ont dépassé de 17,1 pour cent en novembre et de 7,4 pour cent en décembre (chiffre provisoire), celles des mois correspondants de l'année précédente.

Tableau n° 2

**Evolution de l'effectif des vaches**  
(recensement d'avril)

| Année | Nombre de vaches |
|-------|------------------|
| 1960  | 940 000          |
| 1961  | 943 000          |
| 1962  | 950 000          |
| 1963  | 918 000          |
| 1964  | 897 000          |
| 1965  | 920 000          |
| 1966  | 916 000          |
| 1967  | 928 000          |

**2. Utilisation du lait commercial**

Le tableau ci-après renseigne sur le mode d'utilisation du lait commercial.

Tableau n° 3

*Utilisation du lait commercial*  
(par période de compte et en millions de quintaux)

| Mode d'utilisation                              | 1958/59 | 1962/63 | 1963/64 | 1964/65 | 1965/66 | 1966/67 | 1967/68<br>*) |
|-------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|
| Lait de consommation ....                       | 6,77    | 6,74    | 6,81    | 6,73    | 6,66    | 6,57    | 6,7           |
| Yogourt, spécialités .....                      | 0,24    | 0,43    | 0,50    | 0,58    | 0,60    | 0,65    | 0,8           |
| Crème pour le café, crème de consommation ..... | 1,21    | 1,68    | 1,81    | 1,90    | 1,94    | 2,03    | 2,0           |
| Fabrication du fromage ...                      | 7,58    | 8,14    | 8,35    | 8,98    | 9,20    | 9,82    | 9,9           |
| Fabrication de conserves de lait .....          | 0,59    | 0,84    | 0,84    | 0,88    | 0,81    | 0,76    | 0,9           |
| Fabrication de beurre .....                     | 5,92    | 5,94    | 4,58    | 5,26    | 5,43    | 6,51    | 6,2           |
| Total du lait commercial ..                     | 22,31   | 23,77   | 22,89   | 24,33   | 24,64   | 26,34   | 26,5          |

\*) Budget.

Comme le montre ce tableau, la consommation de lait à l'état frais et la fabrication de conserves de lait demeurent stationnaires depuis nombre d'années. Quant à la consommation de yogourt, de crème de consommation, de crème pour le café et des autres spécialités à base de lait, elle augmente, comme on peut le constater, de façon réjouissante. Cet accroissement ne joue toutefois pas une grande influence sur la consommation. En revanche, l'augmentation sensible de la quantité de lait transformé en fromage, fabrication qui a la priorité sur celle du beurre, revêt une grande importance. La fabrication de beurre s'est malgré tout très fortement développée, surtout l'an dernier, raison pour laquelle la situation est devenue extrêmement grave dans ce secteur. Par rapport à la période précédente, la production totale de beurre s'est accrue de 550 wagons ou de 16,3 pour cent au cours de la période de compte 1966/1967. Pour le seul beurre spécial, l'accroissement s'élève même à 23 pour cent. D'autre part, la consommation de beurre, qui avait atteint un maximum en 1964/1965, marque une régression; durant la dernière période de compte (1966/67), elle a été inférieure de 330 wagons ou de 8,4 pour cent à celle de l'année précédente. C'est surtout durant le semestre d'été 1967 que se sont manifestées les difficultés de mise en valeur. Les ventes restèrent alors de 17,8 pour cent inférieures à celles de l'été 1966. Les hausses des prix du beurre et la concurrence de produits de substitution tels que la margarine déterminèrent cette évolution.

L'évolution en sens contraire de la production et des ventes de beurre, ainsi que les conséquences financières de cette situation sont aggravées par le fait qu'en raison de la forte production indigène, il n'a presque plus été importé de beurre durant la période de compte 1966/1967. Ce n'est qu'au début de cette période (automne 1966), c'est-à-dire à un moment où l'on ne pouvait prévoir l'extraordinaire accroissement de la production, que 160 wagons de beurre furent importés.

L'évolution des importations de beurre au cours des dernières années est illustrée par le tableau n° 4 ci-dessous.

Tableau n° 4

**Quantités de beurre importées par la BUTYRA selon  
les années de compte**

| Année de compte<br>(1. 11 - 31. 10) | Beurre importé<br>(en wagons de 10 tonnes) |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1960/1961                           | 594                                        |
| 1961/1962                           | 201                                        |
| 1962/1963                           | 236                                        |
| 1963/1964                           | 1132                                       |
| 1964/1965                           | 461                                        |
| 1965/1966                           | 503                                        |
| 1966/1967                           | 160                                        |

Bien que la BUTYRA n'ait plus importé de beurre depuis une année, les stocks sont anormalement élevés. Ils ont atteint leur niveau maximum à la fin du mois de septembre 1967, avec 1100 wagons contre 665 en 1966 et 580 en 1965. A partir du mois d'octobre, la quantité entreposée diminue quelque peu, de façon constante, en raison du fléchissement de la production et de l'accroissement de la consommation, naturels à cette saison, mais grâce aussi aux mesures que nous avons prises le 1<sup>er</sup> septembre 1967 pour stimuler les ventes. C'est à la fin du mois de décembre 1967 que les stocks ont été les plus faibles; ils étaient de 860 wagons environ (1966: 340 wagons; 1965: 380 wagons). Encore trop élevés de près de 500 wagons par rapport aux années précédentes, ils sont la source de difficultés extraordinaires.

A ce sujet, il importe de relever qu'en sus des stocks de beurre, ceux de fromage se sont récemment accrus de façon considérable. Le tableau ci-après reproduit leur évolution pour les sortes de l'union (emmental, gruyère et sbrinz).

Tableau n° 5                      Niveau des stocks le 31 décembre  
Fromages de l'Union

| Année | Stocks<br>(en wagons de 10 tonnes) |
|-------|------------------------------------|
| 1964  | 1145                               |
| 1965  | 1300                               |
| 1966  | 1273                               |
| 1967  | 1801                               |

A la fin de 1967, les stocks de fromages de l'union étaient d'approximativement 40 pour cent supérieurs à ceux de l'année précédente.

Dans le secteur du fromage, l'évolution résulte à la fois du fort accroissement de la production de lait commercial et du développement de la fabrication auquel on a visé pour satisfaire à l'ordre de priorité (plan beurre/fromage) établi par les articles 10 et 11 de l'arrêté sur le statut du lait. Alors que ce n'est pas le cas pour le beurre, la mise en valeur du fromage est facilitée par les possibilités d'exporter ce produit qui demeurent assez bonnes et permettent de détendre vraiment la situation. Inversement, les importations de fromages à des prix extrêmement bas entravent l'écoulement de nos fromages sur le marché suisse à des prix couvrant les frais. Par ailleurs la concurrence étrangère, prix inévitable de la liberté d'exporter le fromage suisse, entrave la mise en valeur de nos fromages sur le marché intérieur. En outre, la qualité en partie insuffisante des fromages contribue encore à accroître les dépenses.

### III. MESURES PRISES JUSQU'ICI POUR ORIENTER LA PRODUCTION ET FAVORISER L'ÉCOULEMENT

Etant donné les conditions extraordinaires auxquelles nous devons faire face depuis l'été dernier dans le secteur laitier, nous avons été contraints plu-

sieurs fois, au cours des mois écoulés, de nous prononcer sur des mesures visant à normaliser la situation.

Le 1<sup>er</sup> septembre 1967 nous avons décidé d'entreprendre une ample campagne de mise en valeur du beurre; les prix du beurre de cuisine frais furent réduits d'un montant supplémentaire de 3 fr. 40 par kilo (de 11 fr. 20 à 7 fr. 80), et ceux du beurre de table et du beurre fondu de 1 fr. 50 par kilo (p. ex. beurre spécial: 14 fr. à 12 fr. 50; beurre fondu: de 10 fr. à 8 fr. 50). Cette campagne aboutit à un succès en ce sens que la consommation put être augmentée de 13,3 pour cent au cours des trois premiers mois (septembre, octobre, novembre 1967) par rapport aux trois mois d'été 1967 (juin, juillet, août). Si l'on se réfère à la période correspondante de 1966, la consommation marqua toutefois encore un fléchissement de 7,5 pour cent. Il est dès lors compréhensible que les stocks n'ont, comme on l'a vu, diminué que dans une mesure relativement faible, cela d'autant que la production est demeurée forte.

Pour apporter également sur le plan de la production, les correctifs que la situation réclame de manière urgente, nous avons adopté le 1<sup>er</sup> novembre 1967 diverses mesures propres à orienter la production ou à favoriser le placement, de façon directe ou indirecte. C'est ainsi que nous avons relevé la taxe conditionnelle (retenue), qui a été portée de 1,35 centime à 3 centimes par kilo (maximum légal), revalorisé de 1 fr. 50 par quintal de lait centrifugé le lait écrémé (prix porté de 5 fr. par quintal à 6 fr. 50) et réduit de façon correspondante le prix de prise en charge du beurre. En outre, nous avons pris des mesures visant à améliorer la qualité du fromage, et majoré les suppléments de prix perçus sur les importations de poudre de lait écrémé, de poudre pour les veaux et de graisses destinées à l'alimentation du bétail. Ces dispositions ne manqueront pas d'atteindre leur but, même si ce n'est pas à court terme; toutefois elles ne permettront pas, à elles seules, de supprimer les difficultés considérables auxquelles on se heurte.

Nous avons ensuite ordonné de relever, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1968, toute une série de suppléments de prix perçus sur les importations, afin de rétablir la parité entre les prix de la marchandise en provenance de l'étranger et de celle du pays, que des abaisséments de prix intervenus hors de nos frontières avaient rompue. Cette mesure touche les importations de poudre de lait écrémé, de succédanés du lait, de graisses destinées à l'alimentation du bétail et de diverses autres denrées fourragères. En même temps, nous avons porté le taux des primes de culture pour les céréales fourragères de 375 francs à 400 francs par hectare, afin d'encourager ces cultures dans notre pays.

Les stocks de beurre n'ayant pu être qu'insuffisamment réduits, malgré les campagnes de vente à prix réduits en cours depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1967, nous avons été contraints d'étendre de façon sensible, dès le 18 janvier 1968, les mesures propres à favoriser la mise en valeur. Le principal but visé est une réduction accélérée des stocks de beurre, avant que la qualité ne s'amoin- drisse. Le prix du beurre de cuisine frais a été encore réduit de 1 fr. 80 par

kilo; ce produit coûte maintenant 6 francs le kilo. En outre, 300 à 400 wagons de beurre fondu ont été mis sur le marché. Le prix en a été réduit d'un montant supplémentaire de 3 francs par kilo; les consommateurs le paient désormais 5 fr. 50 le kilo.

Le tableau numéro 6 ci-après permet de suivre l'évolution du prix de détail des principales sortes de beurre (emballage usuel).

Tableau n° 6

### Evolution des prix du beurre

(en francs par kilo)

|                               | jusqu'au<br>31. 8. 67 | dès le<br>1. 9. 67 | dès le<br>18. 1. 68 |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| Beurre spécial.....           | 14.—                  | 12.50              | 12.50               |
| Beurre de cuisine frais ..... | 11.20                 | 7.80               | 6.—                 |
| Beurre fondu .....            | 10.—                  | 8.50               | 5.50                |

Enfin, les suppléments de prix sur les importations de succédanés du lait et de graisses destinées à l'alimentation du bétail ont été à nouveau augmentés le 1<sup>er</sup> février 1968.

Le chapitre suivant renseigne sur les frais occasionnés par les mesures propres à favoriser la mise en valeur du beurre et sur la couverture des dépenses supplémentaires qui en résultent.

## IV. LES PERTES DE MISE EN VALEUR ET LEUR COUVERTURE

Nous donnerons ci-après des indications sur les dépenses occasionnées, depuis 1964, par la mise en valeur du lait et des produits laitiers. La période de compte débute chaque fois le 1<sup>er</sup> novembre pour s'achever le 31 octobre de l'année suivante. Les chiffres de l'année de compte 1967 ont un caractère provisoire car le bouclement n'a pas encore eu lieu; pour 1968, ils correspondent aux montants portés au budget de la Confédération.

Tableau n° 7

### Dépenses occasionnées par la mise en valeur du lait et des produits laitiers

(en millions de francs)

|                                                           | 1964         | 1965         | 1966         | 1967 <sup>1)</sup> | 1968 <sup>2)</sup> |
|-----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|--------------------|
| Beurre .....                                              | 44,2         | 62,9         | 68,1         | 88,0               | 120,0              |
| Fromage .....                                             | 66,1         | 85,1         | 99,6         | 101,0              | 100,9              |
| Conserves de lait .....                                   | 1,5          | 1,8          | 2,5          | 3,4                | 8,3                |
| Contribution aux frais d'acquisition de lait de secours . | —            | —            | 2,0          | 3,5                | 3,5                |
| <b>Total</b>                                              | <b>111,8</b> | <b>149,8</b> | <b>172,2</b> | <b>195,9</b>       | <b>232,7</b>       |

<sup>1)</sup> Chiffres provisoires.

<sup>2)</sup> Budget.

Aux termes des arrêtés sur l'économie laitière 1962 et 1966, les dépenses ci-dessus devaient ou doivent être couvertes en premier lieu par le produit des taxes et suppléments de prix affectés à ces fins. Ce produit se répartit comme il suit pour les dernières périodes de compte:

Tableau n° 8

**Produit des taxes et suppléments de prix**  
(en millions de francs)

|                                                                      | 1964        | 1965        | 1966        | 1967 <sup>1)</sup> | 1968 <sup>1)</sup> |
|----------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|
| Taxe sur le lait de consommation .....                               | 2,7         | 2,3         | 0,3         | —                  | —                  |
| Taxe de compensation sur le lait de consommation .....               | 0,012       | 0,013       | 0,009       | 0,01               | 0,01               |
| Taxe sur la crème .....                                              | 5,488       | 5,687       | 5,891       | 5,79               | 5,99               |
| Taxe sur le beurre importé .                                         | 21,0        | 14,8        | 21,6        | 8,0                | —                  |
| Droit de douane supplémentaire sur le beurre .....                   | 10,7        | 5,9         | —           | —                  | —                  |
| Suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles ..... | 23,0        | 22,4        | 28,1        | 40,0               | 45,0               |
| Suppléments de prix sur la crème et la poudre de crème               | 0,5         | 0,7         | 0,8         | 0,7                | 1,0                |
| Suppléments de prix sur le lait condensé .....                       | 2,5         | 2,8         | 3,1         | 2,5                | 2,5                |
| Suppléments de prix sur la poudre de lait écrémé .....               | 2,0         | 2,0         | 0,3         | 1,0                | 2,0                |
| Taxes sur les succédanés du lait .....                               | 3,3         | 0,4         | —           | —                  | —                  |
| <b>Total</b>                                                         | <b>71,2</b> | <b>57,0</b> | <b>60,1</b> | <b>58,0</b>        | <b>56,5</b>        |

<sup>1)</sup> Budget.

Lorsque le produit de ces taxes et suppléments n'est pas suffisant, les producteurs et la Confédération doivent participer à la couverture des pertes résultant de la mise en valeur, selon les dispositions de l'arrêté sur l'économie laitière.

Tableau n° 9

**Couverture des dépenses de mise en valeur**  
(en millions de francs)

|                                                                                                   | 1964         | 1965         | 1966                | 1967 <sup>1)</sup>  | 1968 <sup>2)</sup>  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Produit des taxes et suppléments de prix dont l'affectation est prescrite . . . .                 | 71,2         | 57,0         | 58,0                | 58,0                | 56,5                |
| Ressources générales de la Confédération . . . . .                                                | 39,4         | 86,0         | 104,8 <sup>3)</sup> | 103,4 <sup>3)</sup> | 125,5 <sup>3)</sup> |
| Participation des producteurs de lait . . . . .                                                   | 1,2          | 6,8          | 7,3                 | 34,5                | 50,7                |
| <b>Total</b>                                                                                      | <b>111,8</b> | <b>149,8</b> | <b>172,2</b>        | <b>195,9</b>        | <b>232,7</b>        |
| Participation des producteurs, en centimes par kilo de lait commercial soumis à la taxe . . . . . | 0,07         | 0,39         | 0,41                | 1,8                 | 2,7                 |

<sup>1)</sup> Chiffres provisoires.

<sup>2)</sup> Budget.

<sup>3)</sup> Y compris 3,5 millions de francs (1966: 2,0 millions de francs) versés en vertu de l'arrêté fédéral du 12 décembre 1965 instituant une contribution de la Confédération aux frais de lait de secours (RO 1966, 693) (remplacent les anciennes prestations de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers).

Comme on peut le constater en examinant les tableaux, les dépenses de mise en valeur se sont fortement accrues en 1967, en particulier pour le beurre, bien que les prix du beurre et du fromage aient été relevés le 1<sup>er</sup> novembre 1966 aux fins de décharger les finances fédérales. Cela est dû pour l'essentiel aux campagnes de ventes à prix réduits déjà mentionnées, qui débutèrent le 1<sup>er</sup> septembre 1967. La part des pertes directement à la charge des producteurs s'est accrue – il faut le relever – de plus de 27 millions de francs par rapport à 1966 et s'élèvera selon toutes prévisions à 34,5 millions de francs, ce qui représente environ 1,8 centime par kilo de lait soumis à la retenue. Comme celle-ci était fixée à 0,9 centime par kilo durant le semestre d'hiver 1966/1967, et à 1,35 centime par kilo pour le semestre d'été 1967, ce sont vraisemblablement plus de 10 millions de francs qui manqueront lors du bouclement du compte laitier 1967 pour assurer le paiement de la part des producteurs. Nous devons juger de cette question à ce moment.

Dans le budget pour l'année 1968, il a fallu compter avec des frais de mise en valeur du beurre beaucoup plus élevés, en raison des campagnes de ventes à prix réduits en cours depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1967. Tout d'abord, il fallait se fonder sur les frais de commercialisation de la production de beurre attendue pour 1967/1968, qui représentaient environ 75 millions de francs, aux prix en

vigueur avant le 1<sup>er</sup> septembre 1967. En supposant que les réductions supplémentaires de prix appliquées dès cette date ne devraient pas durer plus de six mois en moyenne, même en cas de suppression progressive, on en arrive à un montant de 120 millions de francs pour les frais de mise en valeur du beurre. Ce montant tient compte des effets d'ordre financier de la revalorisation du lait écrémé dès le 1<sup>er</sup> novembre 1967.

Les dépenses totales occasionnées par la mise en valeur du lait et des produits laitiers qui sont portées au budget pour l'année 1968 s'élèvent à quelque 233 millions de francs. Après déduction des recettes dont l'affectation est prescrite, 50,7 millions de francs de dépenses tomberont à la charge des producteurs selon la clé de répartition fixée par l'arrêté sur l'économie laitière. Ce montant équivaut à 2,7 centimes environ par kilo de lait soumis à la taxe. Le solde de 125 millions de francs serait couvert à l'aide des ressources générales de la Confédération. Ce sont 20 millions de francs de plus que l'année précédente.

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre II, les réductions de prix appliquées dès le 1<sup>er</sup> septembre 1967 n'ont pas permis de ramener les stocks de beurre à un niveau normal. En décembre 1967, ces stocks étaient encore supérieurs d'au moins 500 wagons à ceux de l'année précédente. En conséquence, de nouvelles campagnes de réduction des prix du beurre de cuisine frais et du beurre fondu se révélèrent indispensables. Les dispositions y relatives, entrées en vigueur le 18 janvier 1968, se traduisent pas des dépenses supplémentaires, qui s'ajoutent à celles qui sont portées au budget 1968. La commercialisation du beurre fondu entraînera un supplément de dépenses de 19 à 28 millions de francs, et la nouvelle réduction du prix du beurre de cuisine frais, jusqu'à fin avril 1968, coûtera 11 millions de francs. Dans l'état actuel des choses, le total des dépenses atteint 263 à 272 millions de francs pour 1968; la part présumée des producteurs s'élèvera à 69 à 74 millions de francs, c'est-à-dire 3,7 à 4 centimes par kilo de lait commercial soumis à la taxe conditionnelle. Elle dépasse donc le taux maximum de 3 centimes par kilo fixé à l'article 3 de l'arrêté sur l'économie laitière.

Selon le budget primitif, les ressources générales de la Confédération devaient, comme on l'a vu, contribuer par 125 millions de francs aux frais de mise en valeur du lait et des produits laitiers. Sous l'effet des dispositions entrées en vigueur le 18 janvier 1968, ce montant atteint 150 à 160 millions de francs.

Nous faisons enfin observer qu'on peut à juste titre douter, en raison de la situation actuelle, qu'il sera possible de limiter en 1968 le total des dépenses à un montant compris entre 263 et 272 millions de francs. Pour des raisons touchant l'écoulement, il ne pourra être mis fin durant le semestre d'été 1968 aux campagnes de réduction des prix du beurre lancées les 1<sup>er</sup> septembre 1967 et 18 janvier 1968. Un nouveau surcroît de dépenses peut donc être attendu. En outre, comme la situation actuelle le laisse entrevoir, il n'est pas exclu que le placement du fromage occasionnera des dépenses supplémentaires. En ce cas, les dépenses totales dépasseraient d'autant le montant mentionné.

A notre avis, la limite de ce qui est supportable serait ainsi dépassée; il est inconcevable que la Confédération doive tout simplement supporter les conséquences financières d'une production laitière s'accroissant sans cesse. Etant donné cette situation fort critique, nous vous proposons de relever au plus tôt la limite de la taxe conditionnelle, fixée pour l'instant à 3 centimes par kilo.

Il sera ainsi possible d'obtenir que l'agriculture supporte la part des pertes provoquées par le placement que l'article 2 de l'arrêté sur l'économie laitière met à sa charge. Il est possible que cette part s'élève à 90 millions de francs ou à une somme encore supérieure pour l'année en cours; dans ces conditions il faudrait donc percevoir une taxe conditionnelle de 5 centimes, ou même plus, par kilo de lait commercial soumis à la taxe. Or il importe de relever que la taxe conditionnelle ne peut dépasser 3 centimes par kilo durant le semestre d'hiver de la période de compte 1967/1968. En conséquence, son rendement ne peut excéder 88 millions de francs au total pour toute la période de compte, même si elle était doublée pour le semestre d'été.

## V. POSSIBILITES D'ASSAINIR LE MARCHE LAITIER

### 1. Considérations générales

Il a certainement été indispensable de prendre les mesures propres à stimuler le placement qui sont exposées au chapitre III, pour faire face à une situation d'urgence. Nous avons ensuite utilisé au maximum les possibilités d'orienter la production qu'offrait la loi (perception d'une taxe conditionnelle). L'exposé de la situation dans les domaines de la production et du placement des produits laitiers, ainsi que des besoins financiers, fait toutefois apparaître très nettement qu'il est nécessaire d'assainir encore davantage le marché laitier; il faut agir sans tarder et prendre des mesures efficaces.

Nous attachons un grand prix à vous exposer en détails, dans le présent chapitre, les possibilités d'assainissement existantes, et à vous démontrer ainsi qu'on cherche depuis quelques mois les moyens permettant d'assurer rationnellement la mise en valeur du lait. Notre proposition de relever le taux de la taxe conditionnelle dans le cadre d'une modification de l'arrêté sur l'économie laitière s'est imposée après l'examen d'autres solutions et de nombreuses questions préliminaires. Elle ne doit donc pas être considérée comme une solution de facilité favorable à la Confédération.

Nous rappellerons tout d'abord les principes de notre politique agricole, et chercherons ensuite à déterminer le volume de lait commercial dont notre économie laitière peut assurer la mise en valeur dans des conditions supportables.

### *a. Principes de la politique agricole*

La politique agricole suisse vise à conserver une population paysanne forte, à favoriser une agriculture productive, et, de cette manière, à assurer aussi l'approvisionnement du pays en temps de guerre. Le principe des prix couvrant les frais de production, posé à l'article 29 de la loi sur l'agriculture, revêt une importance essentielle sur le plan de la politique des revenus. Certaines limites y sont cependant fixées par la loi: la production agricole doit satisfaire aux exigences de l'approvisionnement du pays et être adaptée au pouvoir d'absorption du marché indigène et aux possibilités d'exportation (art. 18 de la loi sur l'agriculture); les intérêts de l'économie nationale doivent aussi être pris en considération lors de la fixation des prix des produits agricoles (art. 29, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur l'agriculture).

En raison des conditions naturelles, la production animale est la principale activité de l'agriculture suisse. Outre la production de viande, celle de lait constitue sa source de revenu la plus importante. Il est en soi compréhensible et pas nouveau que l'agriculture ait précisément poussé la production dans ce secteur en vue d'améliorer sa situation; c'est pour cela que, depuis des dizaines d'années, des excédents apparaissent périodiquement dans le secteur laitier. Outre les mesures visant à assurer l'approvisionnement pour le temps de guerre, l'adaptation de la production laitière aux possibilités de mise en valeur constitue donc une importante exigence que notre politique de production agricole doit toujours respecter. La difficulté principale consiste à concilier les deux buts visés, qui sont de réaliser le revenu le plus élevé possible à l'aide de la production laitière et d'éviter les excédents.

Vu l'article 30 de la loi, nous sommes en principe d'avis que s'il est nécessaire d'influer sur la production agricole pour la régulariser, il faut le faire en premier lieu à l'aide de mesures indirectes, surtout en agissant sur les prix. Etant donné les graves difficultés de l'heure, on comprend que d'autres opinions se fassent jour et qu'on discute de mesures dont certaines agiraient directement sur la production. Ainsi que nous l'avons déjà dit, nous nous exprimerons de façon assez détaillée sur les possibilités d'adapter la production laitière et sur les mesures propres à stimuler le placement du lait et des produits laitiers.

### *b. Volume supportable de lait commercial*

D'emblée, une question importante se pose à ce sujet. Dans quelle mesure la production de lait commercial, qui s'élève aujourd'hui à 26,5 millions de quintaux environ par année, devrait-elle être réduite pour assainir au moins dans une certaine mesure le marché? Dans un chapitre particulier, nous examinerons les questions de politique commerciale qui sont de nature à déterminer pour une bonne part la réponse à donner à cette question. En admettant que les livraisons de lait devraient diminuer au moins d'une quantité correspondant à l'augmentation des stocks de beurre en 1967, nous arrivons à une réduction de près de 1,5 million de quintaux; cela donnerait un volume total

supportable des livraisons de quelque 25 millions de quintaux. Les pertes élevées résultant de la mise en valeur des produits laitiers, notamment du placement du beurre, rendent désirable une réduction plus poussée de la production indigène de lait, qui devrait être abaissée à 24,5 millions de quintaux, volume atteint dans les années laitières 1964/1965 et 1965/1966. On pourrait ainsi recourir de nouveau à des importations de beurre pour satisfaire nos besoins, et l'on disposerait alors de recettes supplémentaires pour couvrir les pertes de mise en valeur qui se produiraient aussi en cas de production laitière réduite. Même si l'effectif des vaches reste constant, il ne faut pas perdre de vue que la production de lait commercial s'accroîtra encore du seul fait de l'amélioration de la productivité. Compte tenu de l'effectif actuel des vaches laitières, cette amélioration, réjouissante en soi, serait la cause d'un surplus annuel de production de 0,3 à 0,4 million de quintaux. Il se peut que ce surcroît de rendement soit absorbé, en partie tout au moins, grâce à une légère augmentation de la consommation totale de lait et de produits laitiers résultant de l'accroissement de la population. Il ne faut pas, toutefois, faire en l'occurrence des pronostics trop favorables en raison de la tendance marquée jusqu'ici par la consommation. Il ressort de toutes ces considérations qu'une réduction de la production de lait commercial de 1,5 million de quintaux doit vraiment être considérée comme un minimum si l'on veut adapter l'offre à la demande et garantir en quelque sorte le prix de base du lait. Une telle adaptation exige que l'effectif des vaches, qui est actuellement de plus de 930 000 têtes, soit réduit de 45 à 50 000.

Une pareille réduction de la production de lait commercial provoquerait bien entendu une diminution sensible du revenu agricole. Le produit de la vente du lait, au prix de base actuel de 56 centimes par kilo, serait inférieur de 80 à 90 millions de francs par année; la réduction du revenu n'atteindrait pas tout à fait cette somme, car une part des frais tels que l'amortissement des vaches et l'achat de fourrages concentrés disparaîtrait. A cette diminution de revenu, il faut toutefois comparer le montant de la participation de l'agriculture aux pertes résultant de la mise en valeur du lait, qui serait tout aussi important si ce n'est plus élevé dans le cas d'une production de lait commercial s'élevant à 26 ou 27 millions de quintaux. En effet, une retenue de 4 centimes par kilo se traduit déjà par un manque à gagner d'à peu près 80 millions de francs. Cette comparaison montre clairement que l'agriculture agirait dans son propre intérêt en limitant la production laitière et en cherchant à compenser en partie tout au moins la perte de revenu par une utilisation intensive d'autres possibilités de production, notamment dans le secteur de la viande.

## 2. Mesures propres à réduire la production laitière

### a. Mesures générales visant les prix

Deux solutions sont concevables: une réduction du prix de base du lait selon l'article 4 de l'arrêté sur le statut du lait, et une participation accrue des producteurs aux pertes de mise en valeur, en vertu de l'arrêté sur l'économie

laitière, qui se traduirait par une majoration du montant à assurer. Chacune de ces solutions présente l'important avantage de ne pas agir directement sur la production, mais d'exercer une fonction régulatrice du prix en rendant une partie de leur influence aux lois du marché. La production reste libre et l'on n'entrave pas une évolution structurelle en rapport avec les possibilités s'offrant aux agriculteurs; la spécialisation n'est, en particulier, pas mise en cause.

L'effet qu'exercent ces deux modes d'intervention sur l'orientation de la production ne se faisant pas sentir d'emblée, en raison de la faible élasticité à court terme de l'offre de lait par rapport au prix, on pourrait y voir un certain inconvénient. A brève échéance, le volume des livraisons de lait dépend moins de la recette réalisable que de l'effectif des vaches et du fourrage sec à disposition. Dans les conditions actuelles, ces deux facteurs favorisent la production et l'effectif des vaches tend plutôt à s'accroître. En conséquence, on ne saurait guère, dans une situation normale à tous autres égards, attendre avant 1969 une régression sensible du volume de lait commercial.

Les milieux agricoles, notamment, contestent à la réduction de prix une part de son effet d'orientation de la production. On souligne que, par réaction, les producteurs ne limiteraient pas la production de lait, mais l'intensifieraient au contraire pour compenser la baisse du prix du lait. Il est indéniable que nombre d'exploitants de petits domaines, où seule cette production est possible, agiraient de cette manière; d'autres recourraient sans doute davantage aux possibilités de gain étrangères à l'agriculture. Toutefois, il est certain que beaucoup de chefs d'exploitation, qui avaient déjà envisagé de diminuer la production laitière au profit d'autres secteurs de production, en particulier l'engraissement du bétail, seraient incités à réaliser leur intention par une nouvelle réduction du prix du lait. Dans l'ensemble, on est en droit d'attendre de cette mesure qu'elle freinera la production à moyen ou à long terme. Indépendamment du fait qu'une influence exercée sur chacun des producteurs ne pourrait provoquer à coup sûr une régression rapide de la production, nous rappelons encore en toute franchise qu'une réaction négative de l'agriculture en matière de production compromettrait inéluctablement pour longtemps les prix.

Toute mesure visant à réduire la production laitière a pour effet de diminuer le revenu, y compris celles dont il est question dans le présent message. L'agriculture ne peut toutefois prétendre à la fois à une garantie illimitée des prix et du placement, et à une entière liberté de production. Une perte de gain doit donc être acceptée, au moins durant un certain temps. Si l'on s'engage sur cette voie — que nous tenons pour la meilleure —, il faut que les milieux agricoles comprennent que, même lorsque les difficultés actuelles auront été surmontées, il ne saurait être question de fixer le prix de base du lait du seul point de vue de la couverture des frais de production, sans tenir compte des possibilités de placement. Nous risquerions sans cela de stimuler à nouveau la production et de nous trouver dans peu de temps en face des mêmes difficultés de mise en valeur.

Une réduction du prix de base serait plus efficace qu'une majoration de la participation des producteurs aux pertes, donc qu'une augmentation de la

retenue; elle freinerait davantage la production car l'agriculteur la considérerait moins comme une perte de gain momentanée et tendrait davantage à réorganiser sa production.

La solution faisant appel à une augmentation de la retenue est néanmoins efficace et présente, sur la réduction du prix de base, l'avantage d'être plus souple et de permettre une amélioration automatique du produit de la vente du lait lorsque les dépenses de mise en valeur diminuent. De plus, la retenue est remboursée à chaque producteur pour les premiers 8000 kilos de lait livré, de telle sorte que les petits fournisseurs sont relativement moins touchés que les autres.

Les aspects commerciaux inhérents à une réduction générale du prix du lait, et notamment les considérations exposées en dernier lieu, nous engagent à vous proposer de résoudre en particulier le problème laitier par le moyen d'une majoration de la participation des producteurs aux pertes. Il importe donc de reviser l'arrêté sur l'économie laitière en vigueur pour permettre un relèvement de la taxe conditionnelle. Nous vous renvoyons quant au reste au chapitre IV du présent message.

#### *b. Limitation de la garantie du prix de base*

Ces derniers temps, diverses solutions de rechange discutées dans le public, en particulier dans les milieux agricoles, ont été opposées à une mesure générale touchant le prix. Ces solutions tendent pour l'essentiel à une limitation de la quantité de lait livrable par chaque exploitation au plein prix de base. Nous avons soumis à un examen approfondi ces propositions dénommées parfois production sous contrat, contingentement par le prix ou échelonnement du prix du lait. Si nous l'avons fait, c'est surtout parce que la proposition de porter à 6 centimes la retenue n'a pas trouvé un accueil très favorable lors de la procédure de consultation. Notre étude a montré que le système exposé ci-après pouvait être pris en considération comme solution de rechange, comportant une limitation de la garantie du prix de base.

Le Conseil fédéral fixerait un certain volume de production qui serait pris en charge au prix de base diminué de la retenue maximale actuelle de 3 centimes. Ce volume correspondrait à celui du lait commercial pouvant être mis en valeur à l'aide de moyens financiers d'un montant donné. Ce serait en même temps le volume adapté au pouvoir d'absorption du marché, selon l'article 18 de la loi sur l'agriculture. Pour l'année laitière en cours, par exemple, ce volume devrait, comme il est dit sous V, 1 b, s'élever approximativement à 24,5 millions de quintaux, c'est-à-dire à environ 96 pour cent du volume de lait commercial livré en moyenne ces deux dernières années. Il devrait être déterminé à nouveau chaque année. Le volume global des quantités de lait livrables au prix normal serait réparti par l'union centrale des producteurs suisses de lait (union centrale) entre les fédérations régionales. Celles-ci seraient chargées de donner connaissance aux sociétés de laiterie locales de leur contingent de production et de veiller à la répartition équitable de ce contingent entre les exploitations. Chaque

producteur serait libre de livrer une quantité de lait supérieure à son propre contingent, mais le lait livré en plus serait payé à un prix réduit. Le prix du lait livré en sus du contingent, comme le contingent lui-même, devrait être porté à la connaissance des producteurs au début de chaque période de livraison, dont la durée serait d'un an. La différence entre le prix du lait livré en sus du contingent et le prix de base devrait être assez grande pour que les livraisons de lait commercial soient réduites dans la mesure désirable.

On pourrait admettre qu'un tel système présenterait, comparativement à la solution fondée sur le retenue, l'avantage de freiner la production plus fortement et plus rapidement. On devrait en effet attendre d'une réduction sensible du prix du lait payé pour les excédents qu'elle amène les producteurs à faire preuve de mesure. On utiliserait aussi davantage de lait pour l'élevage et l'engraissement des veaux. Ce système permettrait probablement de réduire plus tôt les livraisons de lait et, partant, de résoudre le problème que pose une production fortement pléthorique et de diminuer les dépenses de mise en valeur. Il faudrait aussi considérer comme un élément positif le fait que les producteurs ne subiraient pas de perte de gain sur le contingent accordé, si ce n'est la retenue maximale de 3 centimes par kilo, et n'auraient pas à supporter d'autre réduction générale de leur revenu.

En revanche, on peut faire valoir contre cette solution le fait que la fixation d'un contingent pour chaque exploitation pourrait, dans une certaine mesure, bloquer l'amélioration des structures. Le système en cause devrait donc être suffisamment souple.

Les plus grandes difficultés se feraient sans aucun doute jour lors de l'application de ces mesures, notamment lors de la répartition des quantités de lait livrables sans réduction de prix entre les régions, sociétés et exploitations. Pour des raisons d'ordre pratique, il ne faudrait pas choisir une méthode trop compliquée. On pourrait prévoir la manière suivante de procéder: Le volume global serait réparti d'après la moyenne des livraisons effectuées au cours des deux années précédentes. Ce faisant, on devrait tenir compte de façon équitable du fait que les domaines situés dans les régions vouées à l'exploitation herbagère ont moins la possibilité d'adopter une solution de rechange (culture des champs, production de viande) que ceux qui bénéficient d'autres conditions naturelles. Il faudrait aussi apporter des corrections appropriées dans certains cas spéciaux tels que changement d'exploitant ou modification de la superficie du domaine. Un tel mode de répartition comporte inévitablement une certaine injustice. Les producteurs ayant jusqu'à présent fait preuve de retenue dans la production laitière seraient notamment désavantagés. C'est pourquoi on propose parfois de fixer un contingent à l'hectare. Indépendamment du fait qu'il occasionnerait un travail administratif plus considérable, un tel système ne permettrait guère de tenir compte, dans la mesure voulue, des différences spécifiques existant entre les exploitations et selon leur gestion (qualité du bétail et du sol, intensité d'exploitation, grandeur du domaine, etc.). Pour fixer le contingent individuel en toute équité, il faudrait constamment régler de nouveaux détails; les diffi-

cultés d'application croitraient sans cesse. Plus le prix du lait livré en sus du contingent serait réduit et plus longtemps le système serait appliqué, plus la nécessité de se fonder sur une réglementation détaillée se ferait sentir. En conséquence, seul un système relativement simple, ne prévoyant qu'une réduction de prix modique, pourrait être pris en considération. Il importerait surtout que les effets de la mesure se fassent sentir le plus rapidement possible. De toute manière, la répartition posera de difficiles problèmes d'application et sera la source de sérieuses difficultés.

La réglementation actuelle de la participation des producteurs aux pertes, fixée à l'article 2 de l'arrêté sur l'économie laitière, pourrait en principe être conservée. Selon le système mentionné, la couverture de cette participation serait assurée en deux temps. La réduction de prix frappant le lait livré en excès y serait affectée. Le produit de la taxe conditionnelle, limitée à 3 centimes par kilo, ne serait mis qu'ensuite à contribution. Dans les conditions de production actuelles, on arriverait ainsi à 90 millions de francs environ.

Comme on peut espérer que la limitation de la garantie du prix de base mettrait rapidement un frein aux livraisons de lait commercial, les pertes provoquées par la mise en valeur des produits laitiers diminueraient aussi sans tarder, de même que la participation des producteurs. Lorsque la situation se serait améliorée de manière sensible, c'est tout d'abord le taux de la taxe conditionnelle qui serait abaissé; le plein prix de base pourrait, le cas échéant, être à peu près obtenu pour tout le lait livré dans les limites des contingents. Jusqu'à ce que les mesures visant à orienter la production aient eu les effets recherchés, il faudrait continuer d'avoir recours à la taxe conditionnelle pour couvrir l'ensemble des pertes à la charge des producteurs.

A titre d'information et de proposition, nous formulons ci-après les compléments qui devraient être apportés à l'arrêté sur l'économie laitière pour qu'il soit possible d'appliquer le système exposé dans le présent chapitre.

#### Article 4a

##### Limitation de la garantie du prix de base

###### a. Principe

<sup>1</sup> A l'effet d'adapter la production laitière au pouvoir d'absorption du marché, le Conseil fédéral peut limiter le volume de lait commercial qui, au sens des dispositions en la matière, est payé au prix de base.

<sup>2</sup> Le prix du lait commercial livré, au cours d'une période de compte, en sus du volume fixé selon le 1<sup>er</sup> alinéa (lait excédendaire), sera inférieur au prix de base. Le produit de la réduction du prix du lait excédendaire servira en premier lieu à couvrir la part des producteurs aux pertes de la mise en valeur conformément à l'article 2. Le prix du lait excédendaire sera fixé de façon telle que le produit de la réduction, ajouté à la taxe conditionnelle maximale prévue à l'article 3, couvre la participation des producteurs aux pertes de la mise en valeur.

## Article 4b

*b. Exécution*

<sup>1</sup> L'union centrale est chargée de répartir entre ses sections le volume de lait commercial fixé en vertu de l'article 4a, 1<sup>er</sup> alinéa. Ce faisant, elle aura notamment égard, dans la mesure du possible, aux régions dans lesquelles la production laitière ne peut que difficilement être réduite au profit d'autres branches de production.

<sup>2</sup> L'union centrale veille à ce que ses sections répartissent entre les sociétés membres et les producteurs le contingent de lait commercial attribué selon le 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>3</sup> Les producteurs non affiliés à une section de l'union centrale doivent être traités sur le même pied que les producteurs affiliés de la région.

Nous avons attaché un grand prix à concrétiser ici, en recourant à l'exemple d'une solution de rechange pouvant entrer en considération, l'essentiel de ce qui a été proposé par les milieux intéressés.

Nos explications ne doivent toutefois pas être considérées comme exhaustives. Il ne serait en tout cas pas possible de mettre rapidement sur pied, à savoir pour le 1<sup>er</sup> mai 1968 déjà, cette réglementation qui entraîne une limitation de la garantie du prix de base du lait. En outre, une collaboration efficace de l'union centrale serait indispensable.

Dans ces conditions, nous nous sommes demandé si la solution suivante ne pourrait pas être appliquée.

Dans la mesure où elles ne doivent pas être utilisées à d'autres fins, comme l'octroi de primes de culture, les recettes que laissent les taxes à affectation spéciale seraient mises à chaque période de compte à la disposition de l'union centrale pour couvrir les pertes résultant de la mise en valeur des produits laitiers. On y ajouterait une certaine somme prélevée sur les ressources générales de la Confédération et dont le montant maximum serait fixé par le Parlement. La Confédération ne couvrirait ainsi plus directement les pertes de la mise en valeur, même pas celles de la BUTYRA et de l'union suisse du commerce de fromage. Si les moyens financiers mis à disposition par la Confédération ne suffisaient pas, les producteurs de lait commercial devraient alors permettre à l'union centrale de combler la différence, ce qui serait une affaire interne de la fédération. Selon ce système, la Confédération, pour ce qui est du secteur laitier et abstraction faite des diverses taxes, n'aurait plus à fixer que le montant à prélever sur ses ressources générales pour faciliter le placement des produits laitiers. Il incomberait alors à l'union centrale de fixer notamment le prix de base du lait. Cela impliquerait la nécessité de modifier la loi sur l'agriculture, l'arrêté sur le statut du lait et l'arrêté sur l'économie laitière 1966. Il va de soi qu'une telle solution ne pourrait être mise sur pied pour le 1<sup>er</sup> mai 1968. C'est pourquoi nous avons chargé le département de l'économie publique d'établir un rapport complémentaire à l'intention des commissions parlementaires, et de leur proposer ainsi d'examiner encore une autre solution propre à réduire la production laitière. D'après celle-ci, le rendement des taxes à affectation spéciale servirait comme jusqu'ici à couvrir les

pertes de la mise en valeur, dans la mesure où une autre utilisation n'est pas prescrite. Il s'y ajouterait une contribution de la Confédération dont l'ampleur serait toutefois limitée. Pour faire preuve de compréhension à l'égard des producteurs de lait commercial, ce montant, dans les conditions actuelles, devrait légèrement excéder celui de 125 millions de francs porté au budget de l'année 1968. En cas de dépenses de mise en valeur supérieures à ces contributions fédérales, les producteurs auraient à fournir eux-mêmes les moyens financiers supplémentaires qui, au sens de l'arrêté sur l'économie laitière 1966, doivent actuellement être prélevés sur les ressources générales de la Confédération. Aucun plafond ne pourrait donc être imposé à la retenue que nous continuerions de fixer.

Autant que possible, il y aurait lieu de limiter la contribution fédérale aux pertes de la mise en valeur en concours avec une augmentation des taxes sur les importations et l'imposition des succédanés du lait fabriqués dans le pays.

Après avoir pesé les avantages et les inconvénients des diverses solutions esquissées, nous sommes d'avis que la préférence doit être donnée à nos propositions, exposées au chapitre VI, relatives à un relèvement de la participation des producteurs, donc de la retenue. Ces propositions, à notre avis, sont celles qui engagent le moins l'avenir, tout en permettant le plus rapidement à l'agriculture, dès qu'elle aura mis un terme à la surproduction laitière, de voir se normaliser la situation sur le front des prix, ce que chacun souhaite.

### *c. Extension de la culture des champs*

D'un point de vue très général, la culture des champs contribue de façon essentielle à alléger le secteur laitier. Les dépenses élevées que fait la Confédération pour l'encourager se justifient dès lors non seulement au titre de mesures préventives d'économie de guerre, mais aussi par les efforts entrepris en vue d'orienter la production de manière appropriée.

Une extension sensible de la surface en champs, qui est aujourd'hui de 250 000 hectares environ, serait en soi souhaitable dans l'intérêt d'une réduction de la production laitière. Mais, dans l'ensemble, il n'est pas indiqué d'envisager au-delà de certaines limites un secteur de la production en général plus défavorisé que la production animale sur le plan des conditions naturelles et sur celui de sa capacité de concurrence face aux produits étrangers. Une nouvelle augmentation des prix des produits végétaux ne pourrait d'ailleurs être envisagée; ce sont justement ces prix et non pas ceux des produits d'origine animale qui diffèrent le plus des prix pratiqués à l'étranger.

En ce qui concerne les différentes cultures, il importe de constater qu'il n'est pas possible d'encourager encore davantage la culture des céréales panifiables, du colza, des pommes de terre et des betteraves sucrières, la production actuelle occasionnant déjà d'importantes dépenses à la Confédération. En outre, le taux de l'auto-approvisionnement en céréales panifiables est à ce point élevé qu'il n'est plus guère possible d'aller au-delà en raison de la nécessité

de compléter la production indigène par des variétés étrangères. De plus, il est probable que des efforts particuliers devront être faits afin d'empêcher que les surfaces actuellement consacrées à la culture des pommes de terre ne diminuent encore.

En revanche, il serait tout à fait concevable d'encourager la culture des céréales fourragères. Une extension quelque peu importante, de 10 000 hectares par exemple, ne pourrait toutefois être réalisée que si les primes de culture versées en plaine, à savoir 400 francs (450 fr. pour le maïs) par hectare, étaient relevées de 100 francs ou plus. Il faudrait alors compter avec des dépenses supplémentaires à peu près égales aux économies réalisées dans le secteur laitier grâce à la réduction de l'effectif des vaches, qui résulterait de l'extension de ces cultures.

Pour les raisons exposées ci-dessus, nous n'estimons ni opportun ni possible d'intensifier les mesures spécifiques visant à encourager la culture des champs pour pallier les difficultés rencontrées dans le secteur laitier. Il importerait toutefois de maintenir la surface actuellement consacrée aux cultures des champs, tant pour alléger la production laitière que dans l'intérêt de l'économie de guerre. Une plus forte réduction du prix du lait aura des effets favorables à cet égard car elle stimulera l'intérêt de nombreux agriculteurs pour la culture des champs.

#### *d. Extension de l'engraissement du bétail*

Grâce à l'évolution favorable de l'ensemble de l'économie, la consommation de viande n'a cessé de s'accroître depuis la fin de la seconde guerre mondiale. La production indigène de gros bétail de boucherie (viande de bœuf) n'a plus pu suivre cette évolution dès les années cinquante; de ce fait, la part des importations a passé de 15 pour cent à l'époque à 35 pour cent et plus en 1964/1965. Depuis lors, cette part s'est abaissée à 30 pour cent en raison de l'accroissement de la production indigène. L'élasticité positive que présente la consommation de viande par rapport aux revenus, ainsi que l'accroissement de la population permettent d'espérer une nouvelle augmentation de la consommation.

Ce secteur de production offre donc à l'agriculture, non seulement des possibilités de reconversion dans l'exploitation des bovins, avec réduction de la production laitière, mais aussi une précieuse occasion de compenser la diminution du revenu.

Les perspectives réelles d'accroître la production de viande de bœuf sont toutefois limitées par les possibilités restreintes de mettre en valeur le lait; l'effectif des vaches ne devant pas, comme on l'a vu, dépasser un certain niveau, la production de bétail de boucherie qui dépend étroitement de cet effectif ou, autrement dit, du nombre des veaux mis bas, s'en trouverait forcément limitée. En outre, il ne faut pas perdre de vue que la part des besoins de viande satisfaite par les importations consiste dans une large mesure en morceaux spéciaux,

dont la production ne pourrait pas forcément être assurée dans le pays. Pour le proche avenir, le pouvoir d'absorption du marché et l'utilisation optimale de la capacité de production des troupeaux de bovins permettraient toutefois d'engraisser 20 000 à 30 000 pièces de bétail de boucherie de qualité (génisses, bœufs et taurillons) de plus par année.

L'ampleur de l'usage qui sera en réalité fait de cette possibilité dépend notamment pour beaucoup de la relation entre les prix du lait et du bétail de boucherie. L'été dernier, ce rapport atteignait à peu près la parité; la production de lait et celle de bétail de boucherie étaient donc alors également rentables. Depuis lors, la situation s'est quelque peu modifiée à l'avantage de l'engraissement, en raison de la majoration de la taxe conditionnelle dès le 1<sup>er</sup> novembre 1967. Si l'augmentation de la retenue proposée peut entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1968, l'intérêt pour l'engraissement du bétail en sera encore stimulé. Ce secteur de production pourrait aussi être favorisé par une augmentation des prix indicatifs du gros bétail de boucherie. Cette possibilité étant toutefois limitée par les impératifs de la mise en valeur, nous devons faire preuve d'une grande circonspection à cet égard.

Dans l'intérêt d'une production aussi rationnelle que possible, il s'agira au reste d'encourager l'engraissement des bovins de façon telle que les exploitations qui s'y prêtent se spécialisent et abandonnent pour ainsi dire complètement la production laitière. Ces exploitations auront avantage à étudier cette question en commun avec le service de consultation. En vertu de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RO 1962, 1315), elles peuvent, sous certaines conditions, obtenir des prêts à un taux d'intérêt avantageux pour financer les investissements nécessaires.

Nous savons qu'une extension de la production indigène de viande de bœuf se traduit aussi, dans une certaine mesure, par des frais supplémentaires à la charge de notre économie nationale; comme elle réduit la part des importations, la compensation établie par les utilisateurs entre le bétail de boucherie indigène et la viande importée meilleur marché donne des résultats moins favorables. On ne saurait cependant en déduire qu'il importe de renoncer à accroître la production indigène. Il est en effet inconcevable de vouloir, en principe, avoir une agriculture productive, mais de lui refuser dans la pratique la possibilité de maintenir sa production actuelle ou de l'accroître quelque peu. On ne saurait donc exiger qu'elle limite sa production laitière si on lui interdit en même temps de trouver une compensation dans la production de viande de bœuf. C'est pourquoi notre politique d'importation devra tenir compte de façon appropriée d'un accroissement de la production indigène. Nous sommes d'avis que cette manière d'agir correspond à l'intérêt général, auquel les intérêts particuliers doivent céder le pas.

A cet égard, on fait régulièrement état des difficultés rencontrées par les agriculteurs désireux de reconverter leur exploitation pour pratiquer l'engraissement du bétail. L'abandon de la qualité de membre des sociétés coopératives

de laiterie ou de fromagerie serait rendu très difficile, voire impossible, par les indemnités parfois prohibitives qu'il faut verser. On en déduit que l'intérêt des sociétés à des livraisons de lait aussi fortes que possible, qui se reflète dans les statuts, met un sérieux obstacle à la limitation de la production laitière. Ce problème a fait l'objet d'un examen approfondi de la part de l'administration; il s'agissait de déterminer comment on pourrait, le cas échéant, intervenir si une indemnité de sortie prohibitive était exigée. La conclusion en fut que le démissionnaire est protégé de manière suffisante contre tout abus par les dispositions de l'article 842, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, du code des obligations relatives à l'indemnité de sortie (l'indemnité doit être équitable; elle ne peut être exigée que si la sortie, en raison des circonstances où elle a lieu, cause un sérieux préjudice à la société coopérative ou en compromet l'existence; elle ne doit pas rendre l'exercice du droit de sortie onéreux à l'excès). Une question importante n'en subsiste pas moins. L'agriculteur va-t-il recourir à la protection offerte par la loi, ou va-t-il renoncer à reconverter son exploitation en raison des difficultés que ferait naître sa démission? Malgré cela, les résultats des enquêtes effectuées jusqu'à présent nous engagent à renoncer, pour le moment du moins, à intervenir dans un domaine réglé par le droit privé, qui intéresse environ 5000 sociétés coopératives, en édictant des dispositions de droit public sur l'indemnité de sortie.

La commission des cartels a par ailleurs été chargée d'étudier la question de l'indemnité de sortie sur le plan de la législation sur les cartels. Elle établira un rapport à l'intention du département de l'économie publique, dans le courant de l'année 1968.

Enfin, l'union centrale a été invitée à créer un fonds spécial à l'aide duquel des indemnités de sortie seraient versées aux entreprises, dans une mesure justifiée du point de vue économique. C'est de cette manière que la situation actuelle, parfois fort peu réjouissante, pourrait être le plus rapidement assainie.

Il n'est en définitive pas désirable, à notre avis, que l'Etat intervienne dans ce domaine. Si une certaine volonté d'entraide ne peut se manifester, la formation du prix du lait résoudra le problème de façon indirecte, aux dépens de l'agriculture tout entière.

#### *e. Limitation de la consommation de fourrages concentrés*

Si elle veut tirer tout le parti voulu de la productivité de ses troupeaux, et réduire autant que faire se peut le coût de la production, notre agriculture est en quelque sorte contrainte d'acheter une certaine quantité de fourrages complémentaires. Ceux-ci devraient coûter le moins possible aux secteurs de production dans lesquels, sous la pression de la concurrence étrangère, les prix assez élevés de ces aliments ne peuvent pas être reportés sur les prix des produits, ou ne peuvent l'être qu'en partie. L'achat de denrées fourragères permet en outre, dans de nombreux cas, de mieux utiliser la main-d'œuvre disponible et contribue à une amélioration bienvenue du revenu agricole, grâce à une augmentation du rendement obtenue surtout par le développement de l'exploitation des porcs

et des volailles. Sans des achats de plus en plus importants de fourrages étrangers, la main-d'œuvre agricole se serait encore raréfiée davantage au cours de ces années passées, et un nombre plus considérable de petites exploitations aurait disparu en tant qu'unités économiques indépendantes.

Les denrées fourragères importées renforcent toutefois la tendance à la surproduction dans le secteur de l'exploitation du bétail. C'est pourquoi les importations de fourrages concentrés sont aujourd'hui en butte à la critique et considérées comme l'une des causes principales de la surproduction laitière.

Aux fins de prévenir le danger d'une surproduction, l'article 19 de la loi sur l'agriculture institue des mesures particulières pour maintenir la culture des champs et adapter le cheptel à la production fourragère de l'exploitation et du pays. Pour réduire les importations de denrées fourragères, on peut soit leur fixer une limite, soit percevoir des suppléments de prix.

Un contingentement des importations de fourrages concentrés diminuerait certes l'offre, mais non la demande. Si celle-ci restait importante, le contingentement entraînerait une augmentation des marges du commerce. Une manière d'obvier à cet effet négatif serait de fixer des prix maximums en vertu de la loi du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs (RO 1961, 269), ou de répartir le contingent global entre les utilisateurs. Ce dernier mode de procéder se heurterait toutefois à de grandes difficultés et serait entaché d'insuffisances notables. En conséquence, nous considérons le contingentement comme une mesure inappropriée.

S'il se révélait nécessaire de limiter la consommation à des fins d'orientation de la production, il serait plus judicieux, pour cela, de percevoir sur les denrées fourragères importées des suppléments de prix dont le produit serait destiné à favoriser la culture des champs et la mise en valeur de la production agricole. Les suppléments de prix ont divers effets: ils protègent la production fourragère indigène des importations de produits meilleur marché, grèvent surtout les entreprises qui achètent la quasi totalité du fourrage utilisé, et de façon indirecte, rétablissent l'équilibre entre ces dernières et celles dont l'exploitation est assurée avec leurs propres ressources fourragères. Il ne faut cependant pas négliger le fait que les suppléments de prix renchérissent la production, en particulier dans l'engraissement des porcs et l'aviculture, où les trois-quarts environ des denrées fourragères importées sont consommées. La situation de notre agriculture serait ainsi affaiblie face à la concurrence des produits étrangers.

Pour cette raison, nous avons, aux fins de diminuer le coût de la production, réduit de 30 pour cent en moyenne, durant l'automne 1964, les suppléments de prix perçus sur les principales denrées fourragères importées. Depuis lors, les suppléments de prix sur les céréales fourragères se sont maintenus entre 2 et 4 francs par quintal. Pour compenser la chute des prix à l'importation, nous avons relevé le 1<sup>er</sup> janvier 1968 de 2 francs par quintal ces suppléments pour la

plupart des céréales fourragères et de 3 francs par quintal pour les denrées fourragères protéiques (tourteaux d'oléagineux). Ils sont maintenant de 6 francs par quintal d'orge, de seigle fourrager et de tourteaux d'oléagineux, et de 5 francs par quintal pour les autres céréales fourragères. En même temps, nous avons majoré les primes de culture (taux de base) en les portant à 400 francs par hectare dans le cas des céréales fourragères et à 450 francs dans celui du maïs.

La mesure dans laquelle les suppléments de prix peuvent influencer sur la production dépend de la possibilité de reporter ces suppléments sur les prix des produits, et de la part de denrées fourragères achetées. Cette dernière diffère beaucoup selon les secteurs de production. Elle est la plus faible dans la production laitière qui, dans la majeure partie des exploitations, repose à juste titre pour 90 pour cent environ sur les ressources propres de l'exploitation en fourrages bruts; c'est en revanche en aviculture qu'elle est la plus élevée.

Une forte imposition des denrées fourragères importées, de 10 francs par 100 kilos, augmenterait en moyenne les frais de production du lait de 1,5 pour cent environ, c'est-à-dire d'à peine 1 centime par kilo. L'augmentation que cela provoquerait dans l'élevage du bétail serait en revanche de 3 ou 4 pour cent environ; elle atteindrait jusqu'à 10 pour cent dans l'engraissement des porcs et l'exploitation des volailles. Si les suppléments de prix étaient relevés de manière sensible, le secteur le moins touché de l'exploitation des bovins serait la production laitière alors que l'engraissement subirait un préjudice indésirable.

Pour freiner de façon notable la production laitière, il faudrait en fin de compte renchérir considérablement les denrées fourragères. Il serait alors nécessaire de ristourner les suppléments de prix aux exploitations s'adonnant à l'engraissement du bétail bovin et surtout à l'exploitation des porcs ou des volailles, car ces secteurs de la production animale ne pourraient être tenus de les prendre à leur charge. Cette ristourne serait la source d'un considérable surcroît de travail administratif; selon les circonstances, de délicats problèmes de délimitation se poseraient. C'est pourquoi nous en rejetons l'idée. Nous sommes au reste de l'avis qu'il est aussi beaucoup plus simple de résoudre cet ensemble de problèmes sur le plan de la formation du prix du lait.

Les succédanés du lait et les importations de poudre de lait écrémé posent un problème particulier dans le secteur des denrées fourragères. Nous l'examinons de plus près au chapitre VI.

### 3. Mesures propres à favoriser le placement du lait et des produits laitiers

Le chapitre III du présent message renseigne sur les mesures prises jusqu'à maintenant en vue de faciliter le placement du lait et des produits laitiers. Ci-après, nous examinons quelles autres mesures pourraient être envisagées afin de favoriser une mise en valeur aussi judicieuse et économique que possible de notre production laitière.

### *a. Publicité et étude du marché*

La publicité est un important moyen d'intensifier l'écoulement du beurre et des produits laitiers, et d'alléger ainsi le marché. Une publicité efficace exige une étude approfondie du marché. Pour appliquer ces mesures, il est nécessaire de disposer d'importants moyens financiers, dont l'utilisation se justifie. La taxe en faveur de la publicité dont doivent s'acquitter les producteurs a été portée de 0,1 à 0,15 centime par kilo de lait commercial, avec effet au 1<sup>er</sup> mai 1967. Elle permet d'établir un budget de publicité qui s'élève à 3,75 millions de francs par année. La Confédération, pour sa part, contribue généreusement à favoriser le placement du fromage et du beurre. Eu égard aux difficultés actuelles en matière de placement, il faudrait disposer pour la publicité de moyens encore plus considérables, du moins pendant un certain temps.

L'étude du marché ne vise pas seulement à établir les bases de la publicité et à favoriser ainsi la mise en valeur des produits; concurrentement avec une intense étude des produits et de la consommation, elle doit faciliter aussi l'adaptation, en temps opportun, de la production à la situation du marché. Seule une politique de l'assortiment qui tient compte de ces conditions très changeantes peut notamment garantir une mise en valeur optimale de la production laitière.

Les possibilités d'accroître la consommation de lait et de produits laitiers qu'offrent les moyens dont il vient d'être question ne sont jamais épuisées. Les organismes responsables devront poursuivre leurs efforts dans ce domaine. Cependant, aucune augmentation notable des ventes ne devrait être attendue à courte échéance de ces mesures. A long terme, il sera toutefois indispensable de prendre encore d'autres dispositions énergiques permettant de surmonter les difficultés rencontrées aujourd'hui dans le secteur laitier.

### *b. Mesures propres à améliorer la qualité*

Même si le problème de la quantité qu'il est important de résoudre ne découle pas de celui de la qualité, il n'en reste pas moins que l'amélioration de la qualité du lait et de ses dérivés peut contribuer d'une façon notable au maintien, voire à l'accroissement des ventes. Au demeurant, on constate de nouveau aujourd'hui que lorsque l'offre est pléthorique, la question de la qualité revient au premier plan; les différents problèmes inhérents au placement sont plus faciles à résoudre lorsque les produits sont de qualité irréprochable. Partant de ce principe, nous estimons indispensable de vouer la plus grande attention à ce problème et de poser à cet égard des exigences à long ou à court terme qui répondent aux nécessités de l'heure.

C'est pourquoi, en 1967 déjà, nous avons pris des décisions concrètes et donné des instructions. Par exemple, celles du 31 octobre prescrivent à l'union centrale de revoir, de concert avec les autres cercles intéressés, ses instructions sur le paiement du lait commercial d'après la qualité, à l'effet de leur donner une plus vaste portée et de les uniformiser. Elles lui demandent aussi de faire rap-

port à la division de l'agriculture et de soumettre à celle-ci des propositions jusqu'au 31 juillet 1968. L'union centrale et l'union suisse du commerce de fromage ont été invitées à supprimer intégralement les primes de qualité pour les fromages de premier choix, dits de l'union, qui n'ont pas un nombre de points très élevé, mais à majorer ces primes pour les fromages les plus taxés. Pour le surplus, on leur demandait de réduire les prix de prise en charge des lots taxés au prix de base et de second choix et d'augmenter les déductions opérées pour les fromages dont la teneur en eau est supérieure à la moyenne.

Ces mesures peuvent en partie être exécutées à brève échéance, mais c'est plus tard seulement que les nouvelles prescriptions découlant du mandat donné à l'union centrale produira ses effets.

D'autres interventions à long terme tendent, dans le secteur du fromage, à mieux coordonner les diverses mesures prises. Il n'existe aujourd'hui encore aucune méthode simple permettant de maintenir et d'améliorer la qualité des fromages à pâte dure fabriqués avec du lait brut. Les cercles intéressés sont unanimes à penser qu'une collaboration judicieusement conçue des milieux de la recherche, de l'enseignement et de la vulgarisation et l'application pratique des résultats obtenus dans les domaines de la production laitière, de la fabrication du fromage et du commerce, soutenue par des mesures d'ordre économique et d'organisation, offrira quelque chance de succès durable. Pour ce qui est de l'aspect technique du problème, un comité de coordination, institué par la division de l'agriculture et chargé d'étudier les questions relatives à l'amélioration de la qualité du fromage, vient d'établir un programme-cadre de mesures propres à améliorer la qualité de ce produit. Les instructions données portent sur les problèmes ci-après: amélioration des qualités fromagères du lait, mesures à appliquer en fromagerie et pour le traitement du fromage en cave, technique de la fabrication compte tenu spécialement des possibilités d'équipement permettant de simplifier le travail, contrôle et gestion des entreprises dont les fabrications ont subi des perturbations, développement du service d'inspection et de consultation, essais et recherches fondamentales.

En terminant, nous exprimons l'espoir que tous les milieux intéressés voueront la plus grande attention aux problèmes posés par l'amélioration et le maintien de la qualité du lait et de ses dérivés. La Confédération continuera d'accorder sa grande attention à ces problèmes et, au besoin, interviendra vigoureusement. A tous les échelons, on attend des améliorations qui, en fin de compte, contribueront à stimuler le placement, à réduire les dépenses du compte laitier et à détendre la situation.

### *c. Renforcement de l'obligation pour les producteurs de reprendre des produits laitiers*

Une autre mesure entre encore en ligne de compte pour stimuler la consommation des produits laitiers: il s'agit de l'obligation qu'ont les producteurs de reprendre de ces produits. L'union centrale contraint ses membres, à titre

d'effort individuel, à acheter sous la forme de produits laitiers, en vue de leur consommation dans l'entreprise, une partie de la quantité de lait qu'ils mettent dans le commerce. La quantité de ces produits que le producteur doit reprendre se calcule d'après la paie du lait. L'union centrale a porté, avec effet au 1<sup>er</sup> novembre 1967, de 2 à 3 pour cent le taux de cette reprise. Nous estimons qu'un taux de 4 pour cent, déjà appliqué autrefois, ne constituera pas une charge pour la plupart des producteurs.

Ce sont précisément les circonstances actuelles qui nous dictent de rappeler sans cesse aux producteurs les mesures d'entraide qui doivent accompagner l'aide étendue qu'accorde l'Etat dans le secteur laitier.

*d. Livraisons supplémentaires de produits laitiers aux populations souffrant de la faim*

L'arrêté fédéral du 30 novembre 1966 concernant le renouvellement du crédit pour la poursuite des œuvres d'entraide internationale (FF 1966, II, 1009) met à disposition, pour la période allant de 1967 à 1969, un montant de 8 millions de francs pour l'acquisition de produits laitiers. D'une manière toute générale, des considérations d'ordre humanitaire, mais aussi le problème que pose le volume de la production laitière, nous ont amenés à ouvrir par notre arrêté du 31 octobre 1967 sur les mesures à prendre dans le secteur laitier, un crédit spécial de 5 millions de francs pour des fournitures supplémentaires de produits laitiers à des œuvres d'entraide. Ce montant figure sous la rubrique « Mise en valeur des conserves de lait » du budget de la Confédération pour 1968 et est porté au débit du compte laitier. Jusqu'ici, ce crédit supplémentaire, qui permettrait d'acheter quelque 900 tonnes de poudre de lait entier, a pu être utilisé dans la proportion d'environ un quart à diverses œuvres d'entraide, notamment pour des campagnes de secours en faveur des victimes des tremblements de terre de la Sicile.

Lors d'interpellations parlementaires et de la procédure de consultation relative à la modification actuellement discutée de l'arrêté sur l'économie laitière, ainsi que dans la presse, on a suggéré qu'on crée, par la mise à disposition d'importants crédits, la possibilité de distribuer dans une proportion accrue nos excédents de lait aux populations souffrant de la faim; on voudrait ainsi permettre à notre pays de demeurer fidèle à sa vocation humanitaire tout en contribuant à dégorger le marché laitier dans la mesure nécessaire.

Nous pouvons aujourd'hui vous assurer que ces sympathiques propositions seront examinées attentivement sous tous leurs aspects. Cet examen devra toutefois s'étendre aussi à différents problèmes de conservation, de transport et de répartition, de sorte que nous ne sommes pas encore à même de vous donner des précisions sur d'éventuels projets de plus vaste portée. Nous apprécions ces propositions à leur juste valeur et savons combien il est souhaitable de porter secours à tous ceux qui, dans le monde, souffrent de la faim en distribuant gratuitement nos excédents de lait. Toutefois, nous devons néanmoins avoir la

certitude que nos livraisons produisent, dans les pays de destination, l'effet utile qu'on peut en attendre et qu'elles ne sont pas détournées de leur affectation faute d'une organisation judicieuse de la répartition.

Nous ne manquerons pas d'examiner ces questions avec tout le zèle et le soin requis, et de prendre les mesures qui nous paraîtront les plus appropriées.

*e. Les suppléments de prix sur les importations d'huiles et de graisses comestibles*

Comme il ressort du tableau n° 8, le produit des suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles (plus de 40 millions de francs), constitue la rubrique la plus importante des recettes qui doivent être affectées à la couverture des dépenses de mise en valeur des produits laitiers. La dernière fois qu'ils furent majorés, par notre arrêté du 21 octobre 1966 (RO 1966, 1430), leur taux fut porté de 30 à 55 francs par quintal brut de produit raffiné, et échelonné de manière appropriée pour les matières premières et les produits mi-finis. Cette mesure fut prise en raison de l'augmentation du prix du beurre rendue nécessaire dès le 1<sup>er</sup> novembre 1966 par la diminution des subventions destinées à abaisser les prix des produits laitiers. Il s'agissait pour nous de conserver une relation appropriée entre le prix du beurre et celui des huiles et graisses végétales comestibles qui ont, en partie au moins, le caractère de produits de substitution. Ainsi qu'on l'a vu au chapitre III, les ventes de beurre ont néanmoins beaucoup diminué. Cette évolution est due, dans une certaine mesure, au fait que le beurre a été partiellement remplacé dans la consommation par la margarine, dont le prix est plus avantageux.

Eu égard à cette évolution et à la nécessité d'entreprendre des campagnes de ventes de beurre à prix réduit, l'agriculture a demandé que les suppléments de prix soient de nouveau relevés.

Les suppléments de prix ayant été fortement majorés pour la dernière fois il y a un peu plus d'une année, nous estimons qu'il serait inopportun de les majorer à nouveau aujourd'hui. Bien que nous puissions nous déclarer d'accord d'examiner périodiquement cette question avec les milieux intéressés, nous devons constater qu'il n'est pas possible de résoudre de cette seule manière le problème qui nous préoccupe.

*f. Maintien et élargissement de nos exportations traditionnelles*

Le commerce extérieur des produits laitiers laisse encore un solde actif considérable, malgré l'accroissement des importations (cf. tableau n° 10).

Les ventes à l'étranger de fromage et de conserves de lait, produits d'exportation traditionnels de notre économie laitière, n'ont pas suivi la même évolution depuis 1961. L'augmentation de 25 pour cent notée pour le fromage ne concerne en fait que les sortes à pâte dure; les livraisons de fromages fondus sont restées quasi stationnaires en raison de la forte concurrence à laquelle

Tableau n° 10

## Balance du commerce extérieur de l'économie laitière

| N° du tarif<br>douanier |                                                                                           | 1937/39<br>wagons | 1961<br>wagons    | 1962<br>wagons    | 1963<br>wagons    | 1964<br>wagons     | 1965<br>wagons     | 1966<br>wagons     | 1967<br>wagons     |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                         | Produits exportés, dont:                                                                  |                   |                   |                   |                   |                    |                    |                    |                    |
| 0402.10                 | poudre de lait, farines lactées .....                                                     | 128               | 505               | 511               | 469               | 447                | 430                | 427                | 482                |
| 0402.30                 | lait condensé ou stérilisé .....                                                          | 619               | 552               | 413               | 470               | 521                | 584                | 760                | 895                |
| 0404.10/14              | fromage à pâte molle .....                                                                | 1                 | 2                 | 2                 | 3,4               | 2,9                | 4,6                | 5,6                | 7                  |
| 0404.28                 | fromage à pâte dure .....                                                                 | 1602              | 2518              | 2494              | 2617              | 2599               | 2833               | 3295               | 3306               |
| 0404.30                 | fromage en boîtes et en pains .....                                                       | 356               | 699               | 632               | 646               | 679                | 684                | 675                | 702                |
|                         | Total des exportations <sup>1)</sup> exprimé en<br>millions de quintaux de lait frais ... | 2,51              | 4,18              | 4,12              | 4,26              | 4,25               | 4,55               | 5,12               | 5,19               |
|                         | Produits importés, dont:                                                                  |                   |                   |                   |                   |                    |                    |                    |                    |
| 0402.10                 | poudre de lait, farines lactées .....                                                     | 8                 | 339 <sup>2)</sup> | 627 <sup>2)</sup> | 456 <sup>2)</sup> | 1200 <sup>2)</sup> | 1951 <sup>2)</sup> | 1147 <sup>2)</sup> | 2112 <sup>2)</sup> |
| 0401.20                 | crème fraîche .....                                                                       | —                 | —                 | —                 | —                 | 2                  | —                  | 3                  | 13                 |
| 0402.20                 | conserves de crème (poudre de crème)                                                      | 1,5               | 15                | 27                | 34                | 44                 | 69                 | 86                 | 48                 |
| 0402.30                 | lait condensé .....                                                                       | 0,5               | 680               | 429               | 697               | 464                | 509                | 550                | 520                |
| 0403.10                 | beurre .....                                                                              | 138               | 600               | 361               | 262               | 1082               | 626                | 486                | 76                 |
| 0404.10/14              | fromage à pâte molle .....                                                                | 107               | 244               | 271               | 294               | 310                | 348                | 369                | 386                |
| 0404.22/28              | fromage à pâte dure .....                                                                 | 54                | 503               | 570               | 688               | 768                | 826                | 886                | 982                |
| 0404.30                 | fromage en boîtes et en pains .....                                                       | —                 | 42                | 55                | 73                | 83                 | 72                 | 84                 | 98                 |
|                         | Total des importations exprimé en<br>millions de quintaux de lait frais ...               | 0,63              | 2,83              | 2,32              | 2,35              | 4,67               | 3,66               | 3,50               | 2,63               |
|                         | do., mais sans le beurre .....                                                            | 0,29              | 1,33              | 1,42              | 1,70              | 1,97               | 2,10               | 2,29               | 2,44               |
|                         | Excédent d'exportation exprimé en millions de<br>quintaux de lait frais .....             | 1,88              | 1,35              | 1,80              | 1,91              | 0,42 <sup>3)</sup> | 0,89               | 1,62               | 2,56               |
|                         | do., mais sans le beurre .....                                                            | 2,22              | 2,85              | 2,70              | 2,56              | 2,28               | 2,45               | 2,83               | 2,75               |

<sup>1)</sup> Sans les livraisons aux œuvres d'entraide.<sup>2)</sup> Dont poudre de lait écrémé (wagons).<sup>3)</sup> Excédent d'importation.

| 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 121  | 425  | 253  | 864  | 1583 | 710  | 1548 |

elles se heurtent sur le marché mondial en matière de prix. Nos fromages ne peuvent malheureusement plus être vendus dans aucun pays à des prix couvrant les frais. Les pertes, qui sont en majeure partie mises à la charge des ressources générales de la Confédération, dépendent des conditions de marché et de concurrence rencontrées dans la région considérée. Malgré cette situation, il est nécessaire, à notre avis, de poursuivre une politique d'exportation du fromage. Il faut relever à ce sujet que les subventions versées en faveur de nos exportations ne mettent jamais en péril les prix de la production du pays destinataire et n'entraînent pas de sous-enchère.

A la suite de négociations difficiles menées à l'occasion du Kennedy-Round, nous avons pu obtenir de la CEE, dont les pays membres achètent près de 80 pour cent de notre fromage exporté, qu'elle ramène avec effet immédiat et entier le droit spécifique concédé à l'époque à la Suisse de 15 UC à 7,5 UC par quintal (unité de compte = US \$), à savoir 64 fr. 80 à 32 fr. 40. Cette consolidation douanière a pu être étendue à des fromages plus jeunes (âge ramené de 4 à 3 mois) et au fromage d'Appenzell. La CEE a également renoncé à tout prélèvement sur le fromage à pâte dure – à condition que des prix minimums soient respectés; le droit spécifique correspond à une taxe ad valorem de 5 pour cent seulement. Enfin, une charge spécifique réduite a été également substituée aux prélèvements en ce qui concerne les fromages fondus ou préemballés, à condition que certains prix minimums soient respectés. Sauf évolution imprévisible de la situation du marché, les conditions propres au maintien et au développement de nos exportations de fromage à destination de la CEE semblent ainsi remplies en ce qui concerne la marchandise de qualité. Les Etats-Unis d'Amérique nous ont eux aussi accordé une réduction de moitié du droit de douane sur le fromage. Cette réduction entrera progressivement en vigueur au cours d'une période de 5 ans. Les résultats de ces négociations ont fortement amélioré les perspectives d'écoulement de nos fromages sur les principaux marchés étrangers.

Pour ce qui est des exportations de conserves de lait, il faut établir une distinction entre les spécialités laitières pour enfants (laits médicaux en poudre) et le lait stérilisé. La France reste le débouché le plus important pour les premiers de ces produits; là encore, il a été possible de conclure avec la CEE un arrangement qui réduit les prélèvements. Les exportations de lait stérilisé à destination de l'Extrême-Orient ont pu être accrues de façon sensible ces dernières années. Ces exportations ont toutefois lieu à des prix ne couvrant plus les frais de production; en raison de la forte concurrence qu'elles rencontrent, il a fallu les mettre au bénéfice d'un subside de 15 centimes par kilo de lait transformé.

### *g. Mesures de défense économique envers l'étranger*

Lors de l'examen des mesures à prendre, les milieux de la production ont demandé à maintes reprises qu'on applique à la frontière des mesures de défense économique plus sévères en vue de protéger la production du pays. On est allé

jusqu'à prétendre que de telles dispositions élimineraient pour une bonne part les difficultés actuelles. Nous tenons à nous exprimer à nouveau sur cette question, mais renvoyons quant au reste à l'exposé des problèmes de politique économique dans le secteur laitier que contient notre message du 3 décembre 1965 concernant les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière.

Avant de nous occuper plus en détail des divers produits laitiers, nous renvoyons au bilan du commerce extérieur de l'économie laitière (tableau n° 10) qui renseigne sur la situation du commerce extérieur des produits laitiers en 1937/1939 et son évolution depuis 1961. Il ressort nettement de ce bilan que, si la Suisse est un grand importateur de produits laitiers, elle doit pouvoir compter dans une mesure encore plus forte sur les exportations. L'excédent d'exportation a passé de 1,35 million de quintaux de lait frais en 1961 à 2,56 millions de quintaux en 1967. Nous vendons à l'étranger près d'un cinquième du total de notre production de lait commercial. Dans le cas des fromages à pâte dure, les exportations représentent même 60 pour cent de la production. En déterminant s'il serait judicieux de prendre de nouvelles mesures à la frontière, il importe de tenir compte de la situation commerciale d'ensemble.

#### *aa. Beurre*

C'est le beurre qui est l'objet de la réglementation la plus restrictive en matière d'importation; ce régime remonte à 1932. Sous réserve d'arrangements bilatéraux conclus avec nos voisins et de la quantité de 125 grammes pouvant être librement introduite en Suisse dans le trafic frontière et le trafic des voyageurs en vertu de notre arrêté du 21 mars 1967 (RO 1967, 326), le droit d'importer du beurre est du ressort exclusif de la BUTYRA, centrale suisse du ravitaillement en beurre, constituée en société coopérative de droit public. Il incombe à celle-ci de régler l'importation du beurre de manière à fournir en quantité suffisante les diverses qualités demandées, sans que le placement du beurre du pays soit entravé. La BUTYRA prélève sur le beurre importé une taxe dont le montant correspond à la différence entre le prix de revient de la marchandise importée et le prix de gros du beurre fixé par le Conseil fédéral. Le produit de cette taxe sert à couvrir les dépenses de mise en valeur des produits laitiers. La situation déjà décrite du secteur laitier a eu pour conséquence que la BUTYRA n'a pratiquement pas pu importer de beurre en 1967. La plus grande partie du beurre importé l'an dernier l'a été dans les limites du petit trafic frontalier.

#### *bb. Poudre de lait entier*

Les importations de ce produit sont soumises au système de la prise en charge. Dès le 1<sup>er</sup> mai 1961 la proportion a été fixée à deux parties de marchandise du pays pour une partie de marchandise importée. Depuis de nombreuses années, l'ordre de grandeur des importations est compris entre 2000 et 2500 tonnes. La différence entre le prix, franco frontière, de la marchandise dédouanée provenant de l'étranger et le prix de la poudre de lait entier du pays est de

près de 3 francs par kilo. Elle s'est quelque peu accrue ces derniers temps. Etant donné les relations entre les prix, les milieux intéressés de l'industrie des denrées alimentaires, notamment de l'industrie du chocolat, ont demandé plusieurs fois que le système actuel de prise en charge soit assoupli pour que leur capacité de concurrence puisse être sauvegardée. Les produits de cette industrie qui sont exportés dans les pays de la CEE sont soumis à un droit fixe, destiné à protéger l'industrie indigène, et à des prélèvements sur les matières utilisées, calculés sur la base des cours mondiaux les plus faibles. Une concurrence croissante se fait aussi sentir sur le marché suisse en raison des prix plus faibles payés par les entreprises étrangères pour les matières premières et aussi des réductions des droits de douane dans le cadre de l'AELE. En renforçant le système de prise en charge, comme le demandent les milieux agricoles, on risquerait de réduire la capacité de concurrence de notre industrie sans que l'accroissement désiré de la consommation de poudre de lait entier indigène puisse être obtenu.

*cc. Caséine lactique*

La clé de répartition du système de prise en charge applicable à ce produit est actuellement de 2 pour 1 (indigène/importée). Une modification ne s'impose pas.

*dd. Lait condensé, poudre de lait écrémé, crème et poudre de crème*

Le système appliqué à ces produits est celui des suppléments de prix sur les importations.

En ce qui concerne le lait condensé, les importations, frappées d'un supplément de prix qui n'a pas changé depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1961, semblent s'être stabilisées au cours de ces dernières années à un volume de 5000 tonnes environ. Les importations de crème fraîche notées en 1967 sont, d'après nos constatations, un phénomène passager. Celles de poudre de crème ont sensiblement diminué depuis la majoration des suppléments de prix le 1<sup>er</sup> novembre 1966. Nous soumettons néanmoins les suppléments de prix perçus sur ces produits à un examen périodique en vue de déterminer s'ils sont encore appropriés.

La situation est tout autre pour la poudre de lait écrémé, utilisée depuis quelques années en quantités croissantes comme matière première dans la fabrication des succédanés du lait. La production indigène ne pouvant pas, de façon générale, satisfaire la demande toujours plus grande, les quantités supplémentaires sont importées.

La fixation du supplément de prix peut empêcher un développement excessif des importations, qui entraverait la mise en valeur du lait écrémé indigène. Ce supplément de prix a déjà été porté de 10 à 30 francs par quintal le 1<sup>er</sup> novembre 1967, puis majoré encore de 40 francs le 1<sup>er</sup> janvier 1968. Il atteint ainsi 70 francs par quintal.

*ee. Fromage*

Les importations de fromage ne sont pas limitées quantitativement. Si nous voulions modifier cet état de chose, nous nous heurterions à de graves

difficultés en matière de politique commerciale du fait de nos engagements internationaux (GATT, OCDE). Il faut rappeler à ce sujet que, si les importations de fromage ont passé de 7890 tonnes en 1961 à 14 660 tonnes, nos exportations ont augmenté de 32 190 à 40 150 tonnes durant la même période. Notre préoccupation doit être de maintenir les conditions favorables à nos exportations, que nous avons précisées au chapitre précédent. Par ailleurs, on ne saurait méconnaître que l'évolution des importations nous crée de grandes difficultés. Ce sont moins les sortes étrangères traditionnelles de fromages à pâte molle ou à pâte demi-dure (fromage bleu, gorgonzola, bel paese, camembert, grana, etc.) qui entravent le placement de la production indigène, que celles des fromages semblables au tilsit (Saint-Paulin, Fontal, Gouda, etc.). L'augmentation des importations concerne avant tout les produits en provenance de France, dont les bas prix sont imputables en premier lieu aux restitutions à l'exportation. Les Pays-Bas et le Danemark nous livrent, eux aussi, de temps à autre certaines sortes de fromages à un prix assez bas. Ces deux pays n'ont toutefois pas pu accroître leur part du marché. Le volume des importations de produits analogues en provenance d'Autriche, d'Allemagne et d'autres Etats ne joue aucun rôle.

C'est surtout le tilsit qui pâtit de cette évolution. La production de cette sorte de fromage a dû être réduite de façon sensible dès le mois de février 1968. Nous nous trouvons, malgré cela, placés devant l'alternative de limiter davantage la production de ce produit ou de lancer une campagne de vente à prix réduit de grande envergure. On examine en ce moment la possibilité d'en réduire le prix de 2 fr. 50 environ par kilo, ce qui grèverait le compte laitier de 8 millions de francs environ par année. Si les entreprises qui fabriquent le tilsit devaient cesser cette production et centrifuger le lait, la mise en valeur du beurre ainsi obtenu entraînerait des dépenses encore plus élevées.

Le marché intérieur de nos fromages est tout d'abord protégé par les droits de douane, qui sont de 25 à 80 francs par quintal selon le numéro du tarif, et sont pour la plupart consolidés. Les mesures destinées à favoriser la mise en valeur dans le pays, financées pour l'essentiel par la Confédération, doivent aussi être considérées comme des mesures de protection du marché indigène. D'autre part, nous devons insister auprès de nos fournisseurs afin qu'ils revoient leur politique de soutien des exportations. A cet égard, le problème des restitutions à l'exportation a déjà été l'objet de toute l'attention voulue lors des négociations menées avec la CEE dans le cadre du Kennedy-Round. Comme la fixation du montant de ces restitutions n'était pas encore de la compétence des organes de la CEE, aucun résultat concret ne put être obtenu. En conséquence, des négociations bilatérales ont été engagées en automne 1967 avec la France. Ce pays, bien qu'il éprouve lui-même de grandes difficultés à écouler ses produits laitiers, a fait preuve de compréhension. Au cours d'une première phase, les autorités françaises ont quelque peu réduit les restitutions à l'exportation et introduit un meilleur contrôle des prix pratiqués par les exportateurs. Les négociations ont été poursuivies en janvier 1968 et

une réduction plus poussée des restitutions ainsi qu'une nouvelle adaptation des prix à l'exportation ont pu être obtenues. Des pourparlers ont aussi été engagés aux mêmes fins avec le Danemark. Nous procéderons de même avec d'autres pays si la nécessité s'en fait sentir. Dès l'entrée en vigueur de l'organisation commune de la CEE dans le secteur laitier, attendue pour le 1<sup>er</sup> avril 1968, les autorités de la CEE seront compétentes pour toute la politique du marché laitier, y compris les exportations. Nous avons déjà pris contact avec la commission de la CEE.

Les différences de prix entre les sortes comparables de fromages suisses et étrangers demeurent grandes. Une modification sensible des conditions du marché ne peut être attendue dans l'immédiat pour nos fromages. A notre avis, il importe cependant de poursuivre les négociations entamées avec nos partenaires commerciaux les plus importants afin de parvenir à une solution durable et acceptable. Si les buts visés ne pouvaient être atteints, la situation devrait alors être réexaminée.

## VI. PROPOSITIONS DE REVISION DE L'ARRÊTÉ SUR L'ÉCONOMIE LAITIÈRE

### 1. Relèvement de la limite supérieure du montant à assurer

Nous avons vu au chapitre V que les divers moyens entrant en considération pour assainir le marché du lait appellent une appréciation très nuancée quant à leur efficacité et aux possibilités d'application. Après avoir pesé tous les avantages et les désavantages des diverses solutions et tenu compte du fait que la situation extrêmement critique créée par les excédents exige que les mesures à prendre produisent rapidement leur effet, nous estimons que c'est par une majoration du montant de la retenue qu'on pourra atteindre de la manière la plus appropriée le but fixé, c'est-à-dire l'orientation de la production qui se révèle urgente.

Cette solution a l'avantage d'être assez simple sur le plan administratif et peu coûteuse. Elle n'impliquerait que le développement d'un système existant, qui est déjà entré dans l'usage. Bien entendu, le montant à assurer, qui se déduit intégralement du prix de base du lait, ne tient nullement compte de cas individuels particuliers; toutefois, l'attribution fixe de 8000 kilos de lait pour laquelle la taxe conditionnelle est remboursée, constitue une mesure favorisant les petits producteurs. C'est pourquoi nous ne prévoyons pas de solution spéciale pour la zone de montagne. L'arrêté sur l'économie laitière 1959 a déjà établi le principe que tous les producteurs doivent verser un montant identique, car pratiquement chaque région du pays contribue à enfler la production laitière. Toutefois, c'est pour tenir compte des conditions de revenu défavorables de l'agriculture de la montagne qu'a été institué, à l'époque, le régime de la contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin. Depuis lors, ce régime a été

systématiquement élargi. Les paiements effectués en vertu de la loi du 9 octobre 1964 (RO 1965, 73) instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin de la région de montagne atteignent annuellement environ 37 millions de francs et ont donc quintuplé.

Sur le plan de l'orientation de la production, la réduction du produit de la vente du lait qui résulte de la majoration du montant à assurer revêt une importance particulière, bien que l'offre ne puisse, dans le cas des produits agricoles, être régularisée par l'intermédiaire des prix de la même manière que pour les produits artisanaux ou industriels. La quantité de lait offerte, nous l'avons vu, est conditionnée en premier lieu par l'ampleur du troupeau, l'approvisionnement en fourrages grossiers et la productivité laitière des vaches. Le fait de combiner cette majoration avec l'autre mesure que nous proposons, soit la perception d'une taxe sur les succédanés du lait (cf. chap. VI, 2), se traduira par une certaine détente sur le marché du lait; un déplacement des relations entre les prix du lait d'une part et de tous les autres produits, d'autre part, ne saurait laisser les producteurs indifférents dans les dispositions qu'ils prennent.

Une majoration du montant à assurer n'a pas seulement pour effet d'agir sur la production; elle constitue encore, dans une mesure qui n'est pas négligeable, une participation supplémentaire des producteurs aux dépenses globales du compte laitier. Etant donné la situation financière tendue de la Confédération, il faut également accorder la plus grande importance à ce facteur. Le fait de solliciter pas trop unilatéralement la caisse publique pour la mise en valeur des produits laitiers contraindrait les pouvoirs publics à réduire à l'avenir les montants à consacrer à d'autres tâches importantes dans le domaine de l'agriculture, par exemple les crédits d'investissements, et pour les améliorations foncières, ce qui serait au plus haut point inopportun.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 permet d'élever jusqu'à 3 centimes par kilo, le montant à assurer lorsque la mise en valeur des produits occasionne des pertes extraordinaires. Par arrêté du 31 octobre 1967, qui est entré en vigueur le jour suivant, nous avons fait usage de cette possibilité en vue d'orienter la production, étant donné l'accroissement considérable des dépenses que les campagnes de vente de beurre à prix réduit occasionnaient à la Confédération. Les explications fournies au chapitre IV montrent que le montant à assurer par les producteurs ne permet déjà plus à l'agriculture, dans l'état actuel des choses, de remplir les obligations que lui impose l'article 2 dudit arrêté. Le montant de la retenue étant actuellement limité, l'influence que celle-ci peut exercer quant à l'orientation de la production se trouve également restreinte. Ainsi que nous l'avons déjà relevé à maintes reprises, il se pourra, selon l'évolution des conditions de production et de placement, que des ressources supplémentaires doivent, au cours des mois à venir, être consacrées à redresser la situation. Nous considérons dès lors comme indispensable que les producteurs contribuent à ces pertes dans les limites des taux fixés à l'article 2 de l'arrêté sur l'économie laitière. Cela est avant tout nécessaire pour permettre d'orienter la production, mais aussi pour tenir compte de l'état précaire des

finances fédérales. Pour disposer d'une marge suffisamment grande, nous estimons qu'il faut porter cette limite à 6 centimes par kilo. Telle est la proposition que nous vous présentons.

Il serait bien entendu souhaitable que nous connaissions au préalable l'ampleur des pertes durant les années à venir, car nous pourrions ainsi calculer le montant maximum à assurer qu'il s'agit de fixer. Cela ne nous est pas possible, car rien ne nous permet de déterminer quelles mesures s'imposeront encore en faveur du placement, les frais qui en résulteront et comment évolueront les conditions de production et de placement. C'est seulement lorsque ces facteurs sont connus ou du moins supputés pour les six ou douze mois de la période de compte, que nous pourrions fixer périodiquement, par arrêté, le montant à assurer pour les six ou douze mois suivants. Nous tenons par conséquent à préciser qu'il ne s'agit pas de fixer durablement ce montant à 6 centimes; son niveau dépend bien plus des conditions du moment. Une limitation de la production entraîne automatiquement une diminution de la retenue et se traduit donc par une augmentation de l'«argent du lait». Nous espérons vivement que la situation évoluera dans ce sens. Dans le cas contraire, il importe que nous puissions, si la production laitière se maintient à un niveau élevé et si les conditions de placement continuent d'être défavorables, agir de façon rapide et efficace dans les limites de la nouvelle réglementation. Voilà pourquoi il est nécessaire de fixer à 6 centimes par kilo le plafond du montant à assurer.

Le texte révisé de l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral que nous vous soumettons est le même que celui de l'arrêté de 1966. Seul le montant maximum que pourra atteindre la taxe conditionnelle est porté de 3 à 6 centimes par kilo/litre.

## **2. Perception d'une taxe sur les succédanés du lait ainsi que sur les matières premières et les produits semi-ouvrés servant à leur fabrication**

Depuis quelques années, un nombre croissant d'agriculteurs utilisent, au lieu de lait entier, pour l'élevage et l'engraissement des veaux, des succédanés du lait dans lesquels les matières grasses du lait, qui sont assez coûteuses, sont remplacées par d'autres graisses moins chères. Il en résulte, abstraction faite d'une amélioration de la productivité, un accroissement des livraisons de lait commercial; les difficultés que rencontre le placement du beurre et du fromage, dont il a été question au début de cet exposé, sont dues à cette évolution. Si l'on ne peut pas articuler de chiffre précis quant au volume de lait entier, qui, de ce fait, est livré en sus comme lait commercial, les quantités de succédanés consommées actuellement dans notre pays sont estimées à quelque 40 000 tonnes par an.

Du point de vue strict de l'économie d'entreprise, cette évolution se justifie pleinement et se comprend. Elle est toutefois funeste si elle provoque, conjointement avec d'autres causes, les difficultés de placement que nous connaissons et, en fin de compte, compromet gravement le prix du lait. Quoi qu'il

en soit, elle ne saurait nous laisser plus longtemps indifférents, si l'on considère les choses sur le plan de l'économie nationale.

L'importance croissante que revêt l'utilisation des succédanés du lait dans le domaine de l'élevage et de l'engraissement est notamment illustrée par la forte demande de poudre de lait écrémé, le principal de ces produits de remplacement. La production de beurre étant élevée, celle de poudre de lait écrémé l'est également. Malgré cela, les besoins peuvent de moins en moins être satisfaits par cette production; la demande doit donc l'être par des importations supplémentaires. Celles-ci sont passées de 7098 tonnes en 1966 à 15 483 tonnes en 1967; elles ont donc plus que doublé. Il est vrai que cet accroissement considérable est dû en partie du moins, aux conditions de prix. D'autre part, les importations de produits finis ne cessent de s'accroître (9234 t. en 1967, contre 3818 t. en 1966 et 1493 t. en 1965). Dans leurs effets, ces arrivages de succédanés du lait et de matières premières équivalent à des importations de lait.

L'ampleur actuelle des excédents oblige à taxer d'inadmissible une évolution qui substitue de plus en plus au lait entier, dans l'élevage et l'engraissement, des succédanés d'origine indigène ou étrangère. Pour cette raison, nous estimons indispensable que vous nous accordiez, en revisant l'arrêté sur l'économie laitière 1966, la compétence de majorer la taxe perçue sur les succédanés du lait ou sur les matières premières et les produits mi-finis servant à leur fabrication.

L'arrêté sur l'économie laitière 1962 offrait déjà la possibilité (art. 8) de grever d'une taxe les succédanés du lait. Il en a été fait usage en mars 1963, la taxe ayant été fixée à 35 francs, puis à 25 francs par quintal, en janvier 1964. Par arrêté du 5 octobre 1964, nous avons abrogé cette mesure, avec effet au 1<sup>er</sup> du même mois, autant pour des raisons d'économie d'entreprise que pour des considérations d'ordre administratif. Ce sont pour les mêmes raisons aussi que nous avons, contrairement aux vœux exprimés par les groupements de l'économie laitière, renoncé sciemment à faire figurer un article semblable dans l'arrêté de 1966.

Aujourd'hui encore on ne saurait ignorer purement et simplement des considérations de ce genre. Pour les petites exploitations et celles de la montagne notamment, les avantages et les inconvénients que présentent les diverses méthodes d'alimentation jouent souvent un rôle important. De nombreuses entreprises se sont organisées en vue de l'utilisation de succédanés. En outre, tout accroissement des coûts des denrées fourragères peut provoquer un enchérissement indésirable de la production de la viande de veau ainsi que des frais d'élevage. Malgré cela, la situation extraordinaire qui règne dans le secteur laitier nous contraint d'envisager la perception d'une taxe sur les succédanés du lait, tout comme sur les matières premières et les produits mi-finis servant à leur fabrication. Dans les circonstances présentes, il s'agit de reléguer à l'arrière-plan toute objection et toute crainte que susciteraient des raisons relevant de l'économie rurale, en outre, l'administration doit s'accommoder des complications qui en résulteront pour elle. Ces inconvénients se justifient si l'on

considère qu'une mesure de ce genre pourrait, d'une part, amener les agriculteurs à utiliser de nouveau davantage de lait entier pour l'élevage et l'engraissement, et d'autre part, se traduire par une diminution vivement souhaitée des livraisons de lait commercial. Bien entendu, il n'est pas question de réduire à néant les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine de la technique de l'affouragement. Nos efforts ne tendent qu'à freiner quelque peu la propension extrêmement forte à l'emploi de succédanés, pour faire régresser les apports de lait commercial.

Le 1<sup>er</sup> alinéa du nouvel article 5a dans le projet d'arrêté qui complète l'arrêté de 1966, nous habilite en principe à percevoir une taxe sur tout succédané du lait fabriqué dans le pays, ainsi que sur les matières premières et les produits mi-finis servant à leur fabrication. Il est formulé de manière à ne pas exiger la perception de cette taxe quelles que soient les circonstances et en tout temps. Cette disposition nous autorise simplement à frapper lesdites marchandises d'une taxe à des fins déterminées. Elle pourra donc être appliquée lorsqu'on est en présence d'une production laitière pléthorique et lorsqu'il s'agit de continuer à remédier à cette situation par une utilisation accrue de lait entier pour l'élevage et l'engraissement. La taxe ne doit être perçue qu'en vue de réduire la production de lait commercial. Ramener cette production à un niveau normal équivaut à sauvegarder le revenu provenant de l'économie laitière et, partant, à maintenir l'agriculture.

La taxe ne frappe que les succédanés du lait fabriqués dans le pays du fait que les produits importés peuvent être grevés d'un supplément de prix conformément à l'article 19 de la loi sur l'agriculture. Les deux conditions, auxquelles cet article subordonne la perception de suppléments de prix sont remplies. Ces suppléments peuvent être prévus de manière que le but visé soit atteint, et même suivant les circonstances, fixés temporairement à un niveau supérieur à celui qui permettrait d'assurer la parité avec les prix de la marchandise de même genre d'origine indigène. Cela étant, il n'est pas nécessaire d'insérer dans le projet d'arrêté une disposition attribuant au Conseil fédéral la compétence de grever de suppléments de prix les denrées fourragères importées ou les matières premières servant à leur fabrication.

A l'article 5a, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet, nous proposons que le Conseil fédéral soit habilité à percevoir la taxe prévue soit sur les succédanés du lait fabriqués dans le pays, soit aussi sur les matières premières et les produits mi-finis servant à leur préparation. L'établissement de solutions de rechange est dicté par des raisons d'opportunité. Nous avons vu que la mesure envisagée exige un surcroît de travail administratif; pour assurer son application, nous nous efforçons dès lors d'adopter la solution qui limitera le plus possible ce travail. L'ordonnance d'exécution en réglera les modalités.

L'article 5a, 2<sup>e</sup> alinéa, dispose que, pour des raisons d'opportunité, la taxe peut, par exemple, être perçue aussi sur des marchandises qui, selon les circonstances, n'influent pas sur la production de lait commercial. Etant donné

que l'imposition des matières premières et des produits mi-finis servant à la fabrication de succédanés du lait n'a pas d'autre but que de réduire la production de lait commercial, la taxe doit être remboursée lorsque ce but n'est pas visé. Ce sera notamment le cas pour la poudre de lait écrémé et de produits mi-finis qui entrent dans la préparation industrielle de denrées alimentaires et de comestibles fins. Le Conseil fédéral fixe au besoin les modalités du remboursement obligatoire.

Conformément à l'article 5a, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet, le produit de la taxe servira à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles indigènes, ainsi qu'à encourager leur placement. Cette affectation est conforme au principe défini à l'article 26, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture.

L'article 5a, 4<sup>e</sup> alinéa, dispose qu'avant leur adoption, les prescriptions d'exécution doivent être soumises aux milieux intéressés. Cette disposition s'impose en raison des effets secondaires que peut avoir la perception de la taxe et des complications d'ordre administratif qui en résultent; elle correspond du reste à la pratique suivie dans des cas semblables.

Pour prévenir d'emblée toute possibilité d'éluder le paiement de la taxe, tous les genres de succédanés du lait sont expressément soumis à cette taxe. Les succédanés fabriqués, le cas échéant, avec d'autres matières albumineuses ou même avec des protéines synthétiques, sont taxés au même titre que les produits à base de poudre de lait écrémé. Si l'on ne procède pas de la sorte, il se pourrait qu'on substitue d'autres composés albuminés à la poudre de lait écrémé, qui entre pour 50 à 70 pour cent en moyenne dans les succédanés du lait; il en résulterait à brève échéance une production pléthorique de poudre de lait écrémé indigène. Pour qu'il soit également possible d'empêcher assez tôt une telle évolution avec les conséquences imprévisibles qu'elle comporte, et de tenir compte des conditions du moment, le projet d'arrêté doit nous donner la compétence d'établir des normes quant à la teneur des succédanés. Rien n'interdit d'insérer une telle disposition, qui facilite en outre la mise en valeur, à des prix équitables, de la poudre de lait écrémé fabriquée dans le pays et contribue ainsi dans une certaine mesure au maintien du revenu paysan. Les milieux intéressés seront consultés avant l'adoption de prescriptions d'exécution appropriées, en cette matière aussi, comme le prescrit l'article 5b, 2<sup>e</sup> alinéa.

Une dernière question reste ouverte; il s'agit encore de savoir à quel taux il faudra, le cas échéant, fixer la taxe à percevoir sur les succédanés du lait et sur les produits mi-finis servant à leur fabrication. La solution qui sera adoptée dépendra pour une bonne part de l'évolution, ces prochains mois, des conditions de production et de placement. La taxe ne doit pas être fixée à un niveau qui pourrait avoir des effets prohibitifs. D'autre part, pour que le but visé puisse être atteint, la taxe devra assurer dans une certaine mesure le retour au système de l'emploi de lait entier dans l'affouragement.

### 3. Caractère d'urgence

Conformément à l'article 3, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté sur l'économie laitière, nous ne pouvons fixer le montant à assurer que pour la fin ou le milieu de chaque période de compte, soit pour le 1<sup>er</sup> novembre ou le 1<sup>er</sup> mai. Si l'on observait la procédure légale ordinaire, le nouvel arrêté ne serait mis en vigueur qu'à l'expiration du délai référendaire, c'est-à-dire au plus tôt au mois de juin 1968. Le 1<sup>er</sup> novembre serait donc la première échéance lors de laquelle une modification du montant à assurer entrerait en ligne de compte. Or, comme une majoration s'impose à partir du 1<sup>er</sup> mai prochain, nous jugeons indispensable que l'arrêté fédéral soit muni de la clause d'urgence et mis en vigueur avec effet immédiat. L'article 89 *bis*, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution le permet. La validité doit s'étendre jusqu'au 31 octobre 1971 comme l'arrêté de 1966. Il est soumis aux dispositions de l'article 89 *bis*, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution concernant le referendum facultatif.

## VII. TRAVAUX PRÉPARATOIRES EN VUE DE LA REVISION DE L'ARRÊTÉ SUR L'ÉCONOMIE LAITIÈRE 1966

### 1. L'avant-projet de la division de l'agriculture du 22 décembre 1967

Le 28 décembre 1967, le département de l'économie publique a soumis à l'appréciation des gouvernements cantonaux et des associations économiques un rapport de la division de l'agriculture relatif à la revision de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 et contenant les mêmes propositions de revision que le présent message. Il leur a posé les questions suivantes:

1. Approuvez-vous la fixation à 6 centimes par kilo de la limite supérieure de la taxe conditionnelle ou recommandez-vous une taxe non limitée à l'avance?
2. Estimez-vous judicieuse la perception d'une taxe sur les succédanés du lait fabriqués dans le pays, même si elle devait être la source d'un considérable surcroît de travail administratif?
3. Approuvez-vous que l'arrêté fédéral proposé soit déclaré urgent, afin de permettre, le cas échéant, de relever la taxe conditionnelle dès le 1<sup>er</sup> mai 1968?

### 2. L'avis des cantons et des groupements économiques

#### a. L'avis des cantons

Quatre gouvernements cantonaux approuvent l'idée de fixer le plafond de la taxe conditionnelle à 6 centimes par kilo. Deux autres demandent qu'elle ne dépasse pas 4 centimes, tandis qu'un canton urbain propose qu'elle soit illimitée et progressive. Tous les autres s'opposent à l'augmentation de ladite

taxe, insistant sur les effets négatifs qu'elle aurait sur le revenu paysan, ou ne l'acceptent que si l'on épuise au préalable toutes les possibilités offertes par la loi sur l'agriculture, l'arrêté sur le statut du lait et l'arrêté fédéral sur l'économie laitière. Indépendamment du fait que les cantons ne sont pas tous convaincus que l'augmentation de la retenue constitue une mesure permettant d'orienter la production, ils réclament en premier lieu une plus forte taxation des importations d'aliments concentrés, de poudre de lait écrémé et des succédanés du lait, ou même leur limitation quantitative. Ils estiment en outre qu'ils serait extrêmement urgent d'agir contre l'importation de fromages à prix réduit, qui tendent à supplanter sur le marché les produits semblables du pays. Deux cantons souhaitent également que les suppléments de prix perçus sur les graisses et les huiles comestibles importées soient majorés. Cinq autres demandent expressément qu'on recoure de nouveau à l'article 4 de l'arrêté sur l'économie laitière. Selon six cantons, il y a lieu d'intensifier les livraisons de produits laitiers en faveur des régions souffrant de la faim. D'autres suggèrent que les primes destinées à encourager la culture des céréales fourragères soient accrues, que des campagnes d'élimination sans remonte subséquente soient organisées en plus grand nombre et que l'engraissement des bovins soit développé. Deux cantons estiment que, si la taxe conditionnelle était relevée, l'attribution fixe devrait l'être également, eu égard aux paysans de montagne. Les cantons de cette zone estiment qu'ils n'ont pas contribué à la surproduction laitière. La hausse de la taxe conditionnelle encouragerait les exploitations de plaine à se vouer de façon accrue à l'élevage, ce qui placerait l'agriculture de montagne devant de nouvelles difficultés d'ordre économique.

A trois exceptions près, tous les avis approuvent le projet de prélever une taxe sur les succédanés du lait à condition qu'il en soit aussi perçu une sur les succédanés importés. Toutefois, quelques cantons relèvent qu'une telle taxe ferait monter les prix de la viande ou diminuerait le produit de l'engraissement et de l'élevage des veaux.

La moitié des gouvernements cantonaux s'opposent à ce qu'un caractère d'urgence soit conféré à l'arrêté fédéral ou expriment un avis qui rend cette mesure sans objet. Les autres cantons approuvent l'adoption de la clause d'urgence pour les mesures qu'ils préconisent.

#### *b. L'avis des groupements économiques*

Les avis des groupements économiques sont naturellement divergents.

Les producteurs et les groupements qui leur sont proches s'opposent au relèvement de la taxe conditionnelle. Selon leur avis, l'augmentation extraordinaire des pertes résultant de la mise en valeur ne serait pas seulement due au fort accroissement de la production de lait commercial. Les stocks excessifs de beurre s'expliqueraient en particulier par le fait que les subventions destinées à réduire le prix du beurre et du fromage ont été supprimées le 1<sup>er</sup> novembre

1966 et que la hausse du prix de base du lait, du 1<sup>er</sup> mai 1967, a été reportée sur les prix de consommation. Il suffirait, pour assainir le marché du lait à moyen et à long terme, d'appliquer de façon équitable et systématique les bases juridiques existantes, de telle sorte que l'on pourrait renoncer aux mesures proposées. Il y aurait lieu d'invoquer l'article 4 de l'arrêté sur l'économie laitière et de renforcer les mesures prises en vue de protéger le marché indigène. Les groupements agricoles centraux demandent en particulier que des taxes plus élevées soient prélevées sur les importations de lait condensé, de crème fraîche, de poudre de crème, de poudre de lait écrémé, de succédanés du lait, d'aliments concentrés et de fromage à prix très bas. Ils réclament en outre l'abaissement au moyen de subventions des prix du tilsit et d'autres fromages dont la vente est compromise par les produits importés plus avantageux. Il y aurait lieu d'utiliser rapidement le crédit de 5 millions de francs ouvert pour des livraisons supplémentaires aux œuvres d'entraide internationale et de faire participer l'agriculture et l'économie laitière suisse à un vaste programme mondial d'alimentation en faveur des régions souffrant de la faim. Ces groupements proposent enfin que l'effectif des vaches soit réduit à la faveur d'une intensification de l'engraissement des jeunes bovins et que les primes destinées à encourager la culture des céréales fourragères soient majorées. Pour améliorer les conditions du marché, on suggère également de stimuler une production et une mise en valeur du lait de qualité, et de développer le système du paiement selon la qualité. Des milieux paysans de la montagne recommandent l'adjonction, à l'arrêté sur l'économie laitière, d'un nouvel article habilitant le Conseil fédéral à accorder une contribution dite de mise en valeur aux producteurs qui ne peuvent utiliser leur lait autrement que pour l'engraissement des veaux. Ils demandent que, si la taxe conditionnelle était relevée, il en soit de même de l'attribution fixe ou de la contribution aux frais des détenteurs de bovins en région de montagne.

Parmi les groupements non agricoles, quatre ne se sont pas prononcés sur le relèvement de la taxe conditionnelle. Un autre rejette notre proposition.

Un groupement d'utilisateurs de lait accepte le principe de relèvement de la retenue, si l'Etat règle l'importation de produits laitiers ou accorde, pour les produits du pays, des subventions en vue d'en réduire les prix. Cet organisme professionnel suggère en outre qu'on étudie la question d'une majoration échelonnée suivant qu'il s'agit de lait provenant de vaches recevant ou non des ensilages. Une association féminine soumet son accord à la condition qu'on institue le système d'une certaine attribution fixe ou que la retenue soit échelonnée d'après la quantité de lait livrée.

Les autres groupements approuvent notre proposition. S'ils jugent qu'il est urgent que les producteurs contribuent plus fortement que par le passé aux pertes de la mise en valeur, ils estiment qu'il est tout aussi indispensable d'élaborer une nouvelle conception de la politique agricole. Une association de consommatrices regrette, il est vrai, que dans son rapport, la division de l'agriculture ne s'exprime pas sur les répercussions qu'aura une majoration de la

retenue pour les consommateurs, mais tient pour inévitable une participation accrue des fournisseurs de lait à la couverture des pertes de la mise en valeur. Huit groupements concluent même à la nécessité de ne pas fixer de plafond à la retenue du fait qu'on ne connaît pas l'ampleur que prendront ces pertes dans les années à venir. Deux d'entre eux proposent qu'on saisisse l'occasion de la revision pour modifier l'article 2 de l'arrêté sur l'économie laitière. Un nouvel alinéa 4 devrait disposer que les producteurs de lait commercial devraient supporter intégralement, au-delà de 100 millions de francs par année, les pertes occasionnées à la caisse de l'Etat. Une association de salariés souhaite que l'attribution fixe soit portée à 12 000 kilos en faveur des exploitations de petite et moyenne grandeur. Une autre association, enfin, demande que les importations d'huiles et de graisses comestibles soient plus fortement taxées; elle ajoute que le régime de la livraison obligatoire du lait codifié dans les statuts des sociétés de laiterie et de fromagerie serait en partie responsable de l'ampleur des livraisons de lait.

La question de la majoration des taxes perçues sur les succédanés du lait a également été l'objet d'avis très divergents. Cette majoration est approuvée par les associations de producteurs, par trois groupements d'utilisateurs de lait et du commerce du lait, ainsi que par deux organisations de détaillants indépendants, une grande entreprise du commerce de détail, trois groupements de salariés et deux associations féminines et, enfin, une association d'entreprises industrielles. Dans une réponse, on relève que pour des raisons d'ordre administratif, il importerait de frapper d'une taxe la poudre de lait écrémé, et non les produits finis. Une association de consommateurs estime que la perception d'une taxe ne serait nécessaire que si la retenue n'était pas suffisamment majorée. Douze groupements, dont deux grandes associations de salariés, une grande entreprise du commerce de détail, deux associations de consommateurs, trois groupements de l'industrie des fourrages ainsi que du commerce de la branche se sont prononcés contre l'imposition des denrées fourragères fabriquées dans le pays. Une telle mesure aurait pour effet une augmentation des frais de production dans l'engraissement des veaux ou, à plus ou moins bref délai, une hausse des prix de la viande. Il ne serait pas réaliste d'exiger le remplacement des succédanés du lait par du lait entier. L'exploitation spécialisée dans l'engraissement ne pourrait pas revenir, pour des raisons d'organisation et de physiologie de la nutrition, au système de l'engraissement des animaux avec du lait entier. L'emploi de lait entier dans les autres entreprises d'engraissement ne redeviendrait rentable que si la taxe était considérablement majorée, ce qui ne serait guère possible.

Quatre groupements économiques s'opposent à ce que l'arrêté fédéral proposé soit déclaré urgent, mais tous les autres en acceptent l'idée du moins en ce qui concerne les mesures qu'ils approuvent.

### 3. L'avis de la commission consultative

La plupart des groupements économiques étant représentés dans la commission consultative, les discussions se déroulèrent dans le cadre des avis reproduits ci-dessus. Pour éviter des répétitions, nous renonçons à revenir ici sur les opinions exprimées.

## VIII. CONSTITUTIONNALITÉ

Comme l'arrêté sur l'économie laitière 1966, le projet d'arrêté se fonde sur l'article 31*bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution. Cet article confère à la Confédération le droit d'édicter, lorsque l'intérêt général l'exige, des dispositions visant à assurer le maintien d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

## IX. APPRÉCIATION DES PROPOSITIONS

Les graves difficultés d'écoulement qui se sont fait jour dans le secteur laitier ont soulevé de vives discussions et critiques dans l'opinion publique. Les réponses des cantons et des groupements économiques consultés montrent que nos propositions tendant à assainir la situation suscitent des avis divergents. D'une part nous devrions, selon les arguments avancés, intervenir plus énergiquement; d'autre part, l'agriculture, pour des raisons de revenu, rejette les propositions de révision, notamment celles qui concernent la majoration de la retenue, parce qu'elle se voit difficilement en état d'en supporter les conséquences. Alors que les milieux non paysans exigent l'élaboration d'une nouvelle conception de notre politique dans le secteur laitier, l'agriculture demande l'application rigoureuse de la législation actuelle, qui, à ses yeux, rendrait dans une large mesure superflue une révision de l'arrêté en vigueur.

Vu ces divergences d'opinions, nous tenons à nous arrêter encore brièvement sur deux questions: les conditions de revenu dans l'agriculture et l'effet qu'exerceraient sur elles les mesures proposées. Il est clair qu'une participation accrue des producteurs aux pertes de la mise en valeur se traduira par une diminution sensible de leur revenu. Une majoration, à 6 centimes par kilo, du montant de la retenue, en d'autres termes une baisse du prix du lait d'un peu plus de 4 centimes par kilo par rapport au prix moyen de l'exercice comptable 1967, pourrait amputer en moyenne de 4 francs à 4 fr. 50, ou d'environ 9 pour cent, le produit du travail par journée d'homme dans les exploitations contrôlées de la plaine (compte tenu des différences considérables enregistrées ici et là d'une entreprise à l'autre). Cette perte serait de l'ordre de 2 francs à 2 fr. 50 par jour pour les exploitations de montagne, où la vente du lait revêt en général moins d'importance.

Il ne serait pas juste de mettre en évidence les conséquences négatives d'une majoration de la retenue sans évoquer aussi l'évolution du revenu paysan, considérée comme favorable dans l'ensemble. Selon les recherches comptables du secrétariat des paysans suisses et selon les estimations faites pour l'année dernière, le produit moyen du travail par journée d'homme pour les exploitations de la plaine s'est accru d'environ un tiers de 1961/63 à 1965/67 pour atteindre 40 à 42 francs à la fin de cette dernière période. En montagne, l'amélioration intervenue durant la même période est relativement plus forte encore, le produit du travail étant passé de 20 francs à peine à 27-29 francs. Le revenu paysan a donc évolué à peu près au même rythme que les salaires des ouvriers de l'industrie et de l'artisanat.

Pour s'en tenir à ces dernières années, ajoutons que si 1965 a été une année défavorable, la situation s'est notablement améliorée durant les deux périodes comptables suivantes, mais particulièrement en 1967, année pour laquelle nous pouvons estimer à un taux de 10 à 20 pour cent l'amélioration du gain journalier comparativement à l'année précédente. Les exploitations contrôlées de la plaine sembleraient avoir atteint, dans la moyenne, et souvent même dépassé, la rétribution considérée comme équitable par rapport aux autres branches de l'économie. Selon les calculs, cette rétribution s'établirait à environ 47 francs par jour.

La production laitière a contribué dans une notable mesure à cette heureuse évolution; les recettes laissées par le lait et les produits laitiers sont en effet passées d'environ 1100 francs par hectare de surface productive en 1961/63 à 1600-1700 francs en 1967.

Dans ces conditions, nos propositions nous paraissent supportables dans l'ensemble. Nous tenons encore à répéter ici qu'à nos yeux, la majoration du montant de la retenue ne serait que de nature temporaire si l'agriculture sait garder mesure dans sa production laitière et en particulier dans l'emploi de succédanés du lait. Pour notre part, nous sommes disposés à suivre, à l'avenir également, l'évolution du revenu paysan avec toute l'attention requise.

Relevons en terminant que la situation est si sérieuse qu'elle appelle l'application de mesures de plus vaste portée et plus efficaces, en complément des prescriptions actuelles. Nos propositions sont claires: le maintien du système actuel de la retenue, qui est simple, doit renforcer la participation des producteurs aux pertes par une majoration du montant maximum. Nous en attendons, à moyen et à long terme, une influence efficace sur la production. Pour répondre aux revendications des milieux paysans, nous nous déclarons prêts à examiner à fond les autres possibilités - exposées en détail dans notre message - de freiner la production, et à prendre au besoin les décisions nécessaires.

Quant aux milieux non agricoles, nous voudrions attirer leur attention sur le fait que ce n'est pas par le simple moyen d'une revision de la législation agricole qu'il sera possible de vaincre les difficultés de placement enregistrées dans le secteur laitier, d'autant que ces difficultés ne se rencontrent pas uniquement

dans notre pays. Dans le chapitre V, 1, nous exposons les principes de la politique agricole suisse, telle que nous l'avons déjà définie dans nos second et troisième rapports des 29 décembre 1959 (FF 1960, I, 205) et du 10 décembre 1965 (FF 1965, III, 433) sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération. Nous tenons simplement à répéter ici que nous attachons toujours, dans le cadre de notre politique générale, une importance primordiale au maintien et à l'encouragement d'une agriculture productive. Par conséquent, nous défendons l'opinion que les difficultés actuelles devront être vaincues, grâce à une collaboration constructive de tous, plutôt que par l'énoncé de vœux et d'exigences de caractère extrême.

\* \* \*

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet ci-joint d'arrêté fédéral modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière.

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

Berne, le 7 février 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,

**von Moos**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

(Projet)

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

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 7 février 1968,

*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 16 juin 1966<sup>1)</sup> sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (arrêté sur l'économie laitière 1966) est modifié comme il suit:

**Art. 3, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Pour assurer la part des producteurs selon le 1<sup>er</sup> alinéa, il peut être prescrit une taxe conditionnelle de 2 centimes au plus par kilo/litre de tout le lait mis dans le commerce par un producteur. Si, par suite de pertes extraordinaires provoquées par la mise en valeur, la part présumée des producteurs excède 2 centimes, la taxe conditionnelle pourra être portée jusqu'à 6 centimes par kilo/litre. La part de cette taxe afférente à l'attribution fixe de 8000 kilos/litres sera remboursée après la période de compte.

**Art. 5a**

*Taxe sur les succédanés du lait*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est habilité à percevoir, aux fins de réduire la production de lait commercial, une taxe sur les succédanés du lait de tout genre fabriqués dans le pays ou sur les matières premières et sur les produits mi-finis servant à leur fabrication.

<sup>1)</sup> RO 1966, 1387.

<sup>2</sup> La taxe peut également être perçue sur les marchandises qui, suivant les cas, n'influencent pas la production de lait commercial. En pareil cas, le Conseil fédéral en prescrit le remboursement.

<sup>3</sup> Le rendement de la taxe prévue au 1<sup>er</sup> alinéa servira à réduire les prix des produits laitiers et des graisses comestibles du pays, ainsi qu'à faciliter leur placement.

<sup>4</sup> Les milieux intéressés seront entendus avant l'adoption des prescriptions d'exécution.

### Art. 5b

#### *Normes de composition*

<sup>1</sup> Aux fins de tenir compte des conditions du moment, le Conseil fédéral peut établir des normes de composition pour les succédanés du lait.

<sup>2</sup> Les milieux intéressés seront entendus avant l'adoption des prescriptions d'exécution.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est déclaré urgent. Il entre en vigueur le jour de sa publication et a effet jusqu'au 31 octobre 1971. Il est soumis aux dispositions de l'article 89 bis, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution concernant le referendum facultatif.

<sup>2</sup> La disposition abrogée reste applicable à tous les faits qui se sont produits durant sa validité.

## Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 (Du 7 février 1968)

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1968             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 09               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 9843             |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 01.03.1968       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 361-410          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 098 731       |

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.