

Feuille Fédérale

Berne, le 23 juin 1966 118^e année Volume I

N° 25

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

9489

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'ajournement de la revision des contingents de 1966 de l'union suisse du commerce de fromage S. A.

(Du 3 juin 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Conformément à l'article 12 d, 1^{er} alinéa, de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait; RO 1953, 1132; 1957, 573), les contingents des maisons membres de la société double «union suisse du commerce de fromage S. A./convention fromagère suisse» (appelée ci-après «union») devraient être révisés pour la troisième fois avec effet au 1^{er} août 1966. Les difficultés inhérentes à ces révisions et l'état assez avancé des travaux de réorganisation de l'actuelle réglementation du marché du fromage obligent toutefois à se demander s'il n'y aurait pas lieu de différer la revision prévue pour cette année. Nous avons l'honneur de vous adresser ci-après, à ce sujet, un message avec un projet d'arrêté fédéral.

I. INTRODUCTION

Aux termes de l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 (RO 1953, 1095), l'Assemblée fédérale peut, tout en tenant compte des intérêts de l'économie nationale, prendre des dispositions concernant la production, la qualité, la livraison et l'utilisation du lait et de ses dérivés, tant pour assurer un bon ravitaillement du pays en lait et en produits laitiers que pour faciliter la vente du lait à des prix équitables selon les principes de cette loi. Son arrêté du 29 septembre 1953 (RO 1953, 1132) sur le statut du lait se fonde sur cet article, ainsi que sur les articles 24, 29, 30 et 59 de ladite loi. Le chapitre IV (Réglementation du marché du fromage) ne fut toutefois mis

en vigueur qu'à titre provisoire, en raison des critiques dont l'union ne cessait d'être l'objet aux chambres et dans le public.

L'étude approfondie de ces questions par une commission d'experts et par les autorités nous permit de vous présenter notre message du 5 février 1957 sur le chapitre IV de l'arrêté sur le statut du lait (FF 1957, I, 433) et nos propositions de revision. Le 27 juin 1957, après quelques modifications, l'Assemblée fédérale les codifia dans un arrêté (RO 1957, 573) fondé sur les articles 26 et 120 de la loi sur l'agriculture. Les dispositions du chapitre en question (art. 12 à 14b, de l'arrêté sur le statut du lait) sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1957; elles sont applicables jusqu'au 31 juillet 1968. Cette réglementation comportait, nous le verrons plus loin, diverses innovations. Il était donc indiqué que l'article 14b charge le Conseil fédéral de présenter aux chambres — pour la première fois lors de la session de décembre 1962, puis tous les quatre ans — un rapport spécial et des propositions quant à l'opportunité de maintenir ou de modifier les dispositions régissant le marché du fromage.

Notre premier rapport à l'Assemblée fédérale sur l'activité de l'organisme commun au sens de l'article 12 de l'arrêté sur le statut du lait fut présenté le 7 mai 1963 (FF 1963, I, 1134). Le 23 juin 1961 déjà, le département de l'économie publique avait chargé un groupe de travail de déterminer si, outre la présentation d'un rapport sur cette activité, il y avait lieu de proposer une réforme fondamentale de la réglementation du marché du fromage. En raison de la complexité des problèmes à examiner, le groupe de travail ne put mettre que le 27 juillet 1965, le point final à son rapport destiné au chef dudit département. S'inspirant de ce rapport, la division de l'agriculture en établit un autre sur la revision de la réglementation du marché du fromage, rapport qui fut transmis pour avis à la commission des cartels le 22 mars 1966. Dès que cette commission se sera prononcée et que les modifications éventuelles auront été apportées, ce rapport sera soumis à l'appréciation des cantons et des groupements économiques, conformément à l'article 32 de la constitution. On peut affirmer d'ores et déjà que la nouvelle réglementation ne pourra pas être mise en vigueur cette année.

II. LE RÉGIME DE 1957

1. Considérations générales

En revisant, en 1957, les dispositions de l'arrêté sur le statut du lait (art. 12 à 14b), le législateur confia de nouveau à l'union certaines tâches de droit public. Il ne se borna cependant pas à une définition générale de ces tâches, mais en consigna les modalités d'exécution dans l'arrêté, tenant ainsi largement compte des critiques dont l'union était sans cesse l'objet dans le public. Cette réforme tendait, pour l'essentiel, à faciliter l'admission de nouvelles maisons et à instituer la revision périodique des contingents en vue d'adapter aux capacités des différentes maisons le système rigide des contingents en vigueur jusqu'alors. Furent en outre insérées dans l'arrêté, en tant qu'éléments secondaires, les dispositions régissant les transferts volontaires ou obligatoires de marchandise,

la limitation de l'achat en fromagerie et la participation des producteurs de lait, des fromagers et des marchands de fromage aux risques d'altération de la qualité des produits mis dans le commerce. Enfin, la question du droit de recours contre les décisions de l'union concernant des tâches de droit public qui lui sont confiées fut réglée à nouveau.

Les détails de la revision de 1957 et sa portée sont exposés notamment dans notre message du 5 février 1957 (FF 1957, I, 433), ainsi que dans notre premier rapport du 7 mai 1963 (FF 1963, I, 1134) déjà cités. Nous nous contenterons, aux chiffres 2 et 3 ci-après, de donner un aperçu du problème de la revision périodique des contingents et de celui de l'institution des transferts de marchandise qui lui est rattachée, car eux seuls ont de l'importance en l'occurrence.

2. Les revisions périodiques des contingents

Les contingents des maisons de commerce affiliées à l'union revêtent une importance essentielle dans la commercialisation du fromage. La production annuelle obligatoirement livrable des fromages des sortes dites de l'union (en particulier l'emmental, le gruyère et le sbrinz) est en effet attribuée, en vue de la vente, aux membres selon leurs contingents individuels. Chaque maison membre de l'union a le droit, et aussi le devoir, de prendre en charge la part de la production qui correspond à son contingent. Celui-ci joue toutefois un rôle important pour ce qui est non seulement de la répartition de la marchandise, mais encore de la participation des maisons membres au capital-actions de l'union, ainsi que du loyer des caves payé par l'union à ses membres.

Jusqu'en 1957, les contingents des maisons associées étaient passablement rigides, car leur volume ne dépendait pas de la capacité de ces dernières. C'est pour permettre de mieux adapter ce système à l'activité commerciale de l'entreprise que le législateur, lorsqu'il modifia la réglementation du marché du fromage, institua le principe des revisions périodiques des contingents. La première aurait dû avoir effet au 1^{er} août 1958. La mise au point des prescriptions d'exécution ayant pris passablement de temps en raison de la complexité des problèmes, elle n'eut lieu que le 1^{er} août 1960. La seconde se fit pour le 1^{er} août 1962. La prochaine, on l'a vu, devrait entrer en vigueur le 1^{er} août 1966, conformément à l'arrêté sur le statut du lait.

D'après les dispositions actuelles de l'arrêté sur le statut du lait (art. 12*d* et 12*e*), les contingents sont tout d'abord réduits lors de la revision. Les fractions de contingents ainsi devenues disponibles sont ensuite redistribuées selon des critères d'activité. La règle veut qu'elles soient toutes redistribuées.

L'article 12*d* prévoit en principe les réductions suivantes :

- a. Réduction générale (3 % en 1958, 6 % lors des revisions subséquentes);
- b. Réduction par suite de ventes de liquidations et de livraisons à l'industrie des fromages en boîtes supérieures à la moyenne;
- c. Réduction par suite d'un excédent de cessions par voie de transferts obligatoires;

d. Réduction consécutive au fait que le pour-cent minimum prescrit n'a pas été exporté.

L'article 12*d* fixe les modalités de la réduction des contingents. Le législateur y a en outre prévu, en rapport avec ces opérations, que les fractions de contingents devenues disponibles par suite d'excédents de cessions par voie de transferts obligatoires serviraient à augmenter les contingents des maisons qui, lors de ces transferts, ont repris plus de marchandise qu'elles n'en ont cédé. Aux cessions par voie de transferts obligatoires correspondent nécessairement des reprises. C'est pourquoi la répartition de ces fractions ne pose pas de problèmes particuliers. Les réductions et ces augmentations sont du ressort de l'union, aucune question d'appréciation ne se posant ici. Quand donc nous parlerons par la suite de majorations de contingents, celles dont il s'agit ici ne seront pas mentionnées.

Le reste des fractions disponibles sont attribuées, conformément à l'article 12*e*, aux maisons qui se sont distinguées dans la vente en Suisse et à l'étranger par leur esprit d'initiative et leurs capacités, ou qui ont utilisé régulièrement leurs attributions ou les ont dépassées — supposé que leurs ventes de liquidation ou à l'industrie des fromages fondus, déduction faite du deuxième choix pris en charge comme tel, soient restées au-dessous de la moyenne de l'ensemble du commerce. Seules cependant doivent bénéficier d'une majoration de contingent les maisons qui se sont conformées aux conditions de vente de l'union.

Contrairement à ce qui est prévu pour les réductions de contingent, on s'est contenté, à l'article 12*e*, d'indiquer les principes qui déterminent une majoration, afin de conserver la souplesse voulue pour l'application pratique. Ces principes obligèrent d'élaborer des prescriptions d'exécution. Le législateur s'était borné à prévoir que les instructions devraient tenir compte dans une mesure appropriée de la situation particulière des maisons qui font principalement le commerce du gruyère ou du sbrinz.

Le contenu de ces instruments d'exécution n'appelle pas de remarques particulières. Relevons simplement qu'ils précisent ce qu'il faut entendre par maisons qui se sont distinguées par leur esprit d'initiative et leurs capacités. Ce sont celles qui ont :

- a.* Exporté plus de 30 pour cent de la quantité totale d'emmental vendue par leurs soins, ou
- b.* Exporté du gruyère ou du sbrinz dans une proportion qui dépasse celle de l'ensemble du commerce, ou
- c.* Conquis de nouveaux marchés, ou
- d.* Atteint un pourcentage de vente supérieur à celui de l'ensemble du commerce, ou
- e.* Fait preuve d'une autre manière d'un esprit d'initiative et de capacités particuliers.

C'est la commission mentionnée à l'article 12e, 4^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait qui devait procéder à la majoration des contingents. Cette commission, présidée par M. Hackhofer, conseiller national, est composée de 13 membres, en majeure partie indépendants de l'union.

3. Transferts volontaires et obligatoires de marchandise

Les transferts qui ne sont pas le fruit d'une contrainte exercée par l'union sont appelés transferts volontaires. Ils ont pour but d'acheminer le fromage vers les débouchés où l'on peut en tirer le meilleur parti possible au prix le plus avantageux. Leur bon fonctionnement sert donc aussi l'intérêt général. C'est pour cette raison que l'article 12f chargea l'union de prévoir les transferts volontaires. Le législateur prescrivit que la cession par la voie de tels transferts ne devait entraîner aucune réduction de contingent lors des revisions.

A l'époque, le législateur était d'avis que les transferts volontaires ne suffiraient pas à garantir pleinement la meilleure utilisation du fromage en temps voulu. Ces transferts ne peuvent en effet jouer leur rôle que si les maisons sont disposées à céder la marchandise dont elles n'ont pas l'emploi, avant que sa qualité ait souffert. C'est pourquoi l'union fut chargée de prévoir, outre les transferts volontaires, des transferts obligatoires lui permettant, sous certaines conditions, d'ordonner la cession de marchandise.

III. QUESTIONS EN RAPPORT AVEC UNE FUTURE REVISION DES CONTINGENTS

1. Considérations générales

Notre premier rapport du 7 mai 1963 sur l'activité de l'organisme commun, déjà mentionné, expose notamment les expériences faites avec la réglementation entrée en vigueur le 1^{er} août 1957. Pour plus de détails, nous renvoyons aux explications qui y sont données. De même notre message sur la revision de cette réglementation traitera longuement des avantages et des inconvénients de l'actuelle réglementation prise dans l'ensemble. C'est pourquoi nous nous limiterons ici aux problèmes que pose l'ajournement de la revision des contingents de 1966.

2. Expériences faites lors des revisions périodiques de contingents et des transferts de marchandise

a. Assouplissement du système des contingents

Nous avons déjà vu que la revision périodique des contingents constitue l'une des innovations principales de la réglementation en vigueur. En l'instituant, le législateur voulait assouplir le système des contingents jusqu'alors trop rigide

et mieux adapter ainsi la répartition de marchandise aux possibilités réelles de commercialisation. Si l'on examine les chiffres traduisant les résultats des deux premières revisions, décrites dans notre premier rapport, on s'aperçoit tout d'abord que les quotes-parts des diverses maisons n'ont en général pas beaucoup changé. Relevons à ce propos que le mécanisme prévu par l'arrêté sur le statut du lait ne modifie pas sensiblement les contingents; il les adapte plutôt progressivement à l'activité commerciale des maisons associées. En outre, et il ne faut pas l'oublier, la réduction générale prévue pour la première revision était de 3 pour cent seulement, pour atteindre 6 pour cent à partir de la seconde. Une maison a pu néanmoins accroître son contingent initial de 25 pour cent environ lors de la première revision; le gain correspondant le plus élevé obtenu par une maison de commerce lors de la seconde fut même de quelque 75 pour cent. Fait particulier à retenir, les petites maisons étaient, lors de chacune des deux revisions, fortement représentées dans le nombre de celles qui ont obtenu, en proportion, les gains les plus élevés. Ces explications nous amènent à conclure que les résultats des deux revisions doivent être considérés comme positifs — tout au moins quant à l'ampleur des changements apportés aux contingents. On ne saurait non plus nier que l'assouplissement du système des contingents visé par le législateur a été atteint. Nous ne méconnaissons toutefois pas les aspects négatifs de ces revisions. Nous en parlerons plus loin.

b. Inobservation des conditions de vente

Pour prévenir une réduction de contingent ou obtenir une majoration plus substantielle, de nombreuses maisons membres de l'union ont, selon les informations de cette dernière, cherché à accroître leurs ventes par le moyen d'offres à la sous-enchère. Elles n'éprouvèrent aucune crainte à vendre de la marchandise à des prix inférieurs aux prix obligatoires, fixés par l'union d'après la destination, la sorte, la qualité et le volume, tout en présentant à cet organisme des comptes corrects quant à la forme. Les offres à la sous-enchère furent importantes particulièrement en juillet 1958. C'est pourquoi, lors de la première revision et pour certaines maisons, on ne considéra pas comme régulières toutes les ventes effectuées pendant cette période et on ne fit pas entrer les ventes irrégulières dans le calcul des majorations de contingents consécutives à l'utilisation ou au dépassement de leurs attributions. Les offres à la sous-enchère furent cependant nombreuses aussi lors de la seconde période de revision; elles se répartirent cependant sur toute la période, si bien qu'aucune rectification ne put avoir lieu pour cause de ventes irrégulières. L'importance qu'elles prirent au cours des années 1959 à 1961 ressort tout particulièrement du rapport remis le 5 juillet 1963 par la commission des marges au département de l'économie publique. Les enquêtes de cette commission l'amènent à conclure que malgré les efforts de l'union; le nombre des concessions supplémentaires en matière de prix (ristournes) n'avaient cessé d'augmenter de 1959 à 1961. En 1959, les ristournes représentèrent en moyenne 14 à 16 pour cent de la marge d'exportation. Alors que les ristournes des grandes et petites entreprises ne se modifièrent

que légèrement au cours des deux années subséquentes, celles des entreprises de moyenne importance continuèrent à s'accroître, pour atteindre une moyenne de 24 pour cent en 1960, voire de 31 pour cent de la marge d'exportation en 1961.

Les nombreuses offres à la sous-enchère enregistrées ne devraient pas avoir pour seule cause ce qu'il est convenu d'appeler la psychose des contingents, c'est-à-dire les efforts déployés pour prévenir toute réduction ou, au contraire, pour accroître le contingent lors des revisions. Si les tarifs n'ont pas été respectés, cela serait aussi imputable à la concurrence croissante entre les maisons associées due au volume plus élevé de marchandise disponible et à la pression générale exercée sur les marchés internationaux par l'abondance de l'offre. Cette hypothèse est renforcée par le fait qu'aucune plainte n'a été formulée à propos d'offres à la sous-enchère en 1964 et durant le premier semestre de 1965, alors que l'offre de fromage à pâte dure s'était raréfiée sur le marché mondial. Selon les renseignements fournis par l'union, on a cependant constaté à nouveau ces derniers temps, sur les marchés étrangers, une nervosité due pour une bonne part à l'incertitude régnant au sujet de la mise en œuvre de la revision prescrite pour le 1^{er} août prochain.

Les offres à la sous-enchère sont faites d'abord au détriment de la marge des maisons affiliées. Ce phénomène ne devrait donc pas retenir davantage notre intérêt, s'il n'était accompagné d'autres effets. Avec le temps, la pratique d'une sous-enchère durable et généralisée peut exercer une pression sur les prix de revente fixés par l'union et donc, selon les circonstances, influencer sur le montant des pertes supportées par la Confédération.

Les offres à la sous-enchère sont particulièrement déplaisantes du point de vue juridique, en ce sens que l'exécution d'une tâche de droit public implique des prescriptions (en matière de prix par exemple), qui, on le sait d'avance, ne seront pas observées à la lettre et qu'on ne pourra faire observer par la contrainte. Par la nature de l'offre à la sous-enchère, il est extrêmement difficile d'en apporter la preuve, d'autant que les concessions faites à l'acheteur ne consistent pas obligatoirement en réductions de prix, mais peuvent prendre la forme d'autres avantages. Il est en outre facile de dissimuler dans les comptes les dépenses qui en résultent. Ainsi, lors de la première revision des contingents, aucune majoration n'a été refusée aux entreprises pour cause d'offre à la sous-enchère.

La situation se présenta différemment durant la période de revision 1958-1962. L'union dut, certes, interrompre les enquêtes préliminaires dans quelques cas, faute de moyens de preuve suffisants. Il n'en reste pas moins que diverses maisons firent l'objet d'une enquête pénale pour ne pas avoir respecté les conditions de vente de l'union. Ces enquêtes permirent à l'autorité de répression de l'union d'adresser des avertissements ou d'infliger des amendes conventionnelles dans quatorze cas, cinq maisons ayant été punies pour avoir fait des offres à la sous-enchère.

Ces quatorze maisons n'eurent pas leur contingent majoré lors de la seconde revision parce qu'elles avaient enfreint les prescriptions en matière de ventes

(art. 12e, 2^e al., de l'arrêté sur le statut du lait). La disposition dudit article, quoique précise, se révéla trop rigide et trop sévère dans certains cas particuliers. Indépendamment de la gravité de leur faute, les maisons en cause se virent non seulement adresser un avertissement ou infliger une amende en vertu du droit privé, mais encore refuser une majoration de contingent en vertu de dispositions de droit public. La volonté nettement exprimée du législateur n'autorisait aucune autre solution.

Treize des maisons en cause déférèrent les décisions de la commission des contingents au département de l'économie publique. Par décision du 24 septembre 1963, ce dernier rejeta les recours. Douze recourants portèrent alors leur cause devant le Conseil fédéral et furent déboutés par notre décision du 9 juillet 1965.

Point n'est besoin de s'arrêter plus longuement ici sur les motifs de nos décisions négatives. Il suffira de relever que les maisons associées, qui avaient reçu un avertissement de l'union pour avoir légèrement enfreint les prescriptions en matière de vente, furent punies trop durement sur le plan économique (refus d'une augmentation de contingent, les privant pour longtemps d'une attribution de marchandise plus importante). Le régime en vigueur interdit d'adapter ce refus à la portée de l'infraction.

c. Effets sur les transferts de marchandise volontaires et obligatoires

C'est pour assurer une égalisation de la répartition en quantité et en qualité entre les maisons et, par voie de conséquence, une utilisation optimum des fromages que le législateur, on l'a vu, a chargé l'union de prévoir des transferts de marchandise volontaires et des transferts obligatoires.

Les transferts volontaires se sont fortement accrus après l'entrée en vigueur de la réglementation révisée du marché du fromage. On présume que le fait d'apprécier favorablement, lors de la première révision, les cessions faites par voie de transfert volontaire, pour ce qui est du critère de l'utilisation ou du dépassement des attributions, provoqua aussi de faux transferts volontaires, à côté des transferts réels. Les faux transferts ne résultèrent pas du besoin d'approvisionner un client en marchandise appropriée; ils servirent à accroître le mouvement d'affaires de la maison intéressée en vue d'une augmentation du contingent. La diminution générale des transferts volontaires, du fait qu'ils furent moins bien appréciés lors de la seconde révision, confirme cette hypothèse.

Il n'y eut pratiquement plus de transferts obligatoires après la révision de 1957. Le fait qu'ils sont liés à des réductions de contingent en serait notamment la cause. Aussi les maisons de commerce cherchèrent-elles à les éviter, dans les limites des dispositions légales, en augmentant le volume des transferts volontaires.

d. Travaux administratifs hors de proportion

La première et la seconde révision provoquèrent un surcroît de travail administratif considérable. Il fallut d'abord élaborer des dispositions d'exécu-

tion fort complexes; puis les adapter aux circonstances. Ensuite, la mise au point des décisions concernant la réduction ou la majoration des contingents ne fut pas moins laborieuse. L'examen des recours mit aussi l'administration à très forte contribution. Le travail administratif n'est pas proportionné aux effets plutôt médiocres de ces revisions. La revision de 1966 serait tout autant exigeante; elle impliquerait par exemple la nécessité d'examiner dans quelle mesure les dispositions d'exécution devraient être adaptées aux nouvelles conditions que nous décrirons plus loin.

3. La formation de groupes dans le commerce de gros

Le commerce du fromage en gros montre des tendances à la concentration qui se manifestent tout d'abord par la formation de groupes de maisons et par une étroite collaboration économique entre elles. Selon les renseignements fournis par le syndicat d'exportateurs suisses de fromage, il existe cinq groupes de ce genre réunissant la plupart des maisons associées à l'union, en particulier toutes les grandes entreprises. Cette collaboration diffère en ampleur d'un groupe à l'autre. Point n'est besoin de préciser ici comment cette collaboration fonctionne dans les différents groupes. Il suffira de relever que dans aucun d'entre eux, des maisons associées n'ont pu se décider à aller jusqu'à la fusion. Par conséquent, toutes les maisons faisant partie de ces groupes restent juridiquement indépendantes.

Aussi souhaitable que soit la formation de groupes comme premier pas vers un assainissement, devenu urgent, des structures dans le commerce de gros, cette collaboration n'a pas moins pour effet d'entraver l'application raisonnable des dispositions de l'arrêté sur le statut du lait. En instituant les revisions périodiques, le législateur voulait en effet mesurer l'activité commerciale de chaque maison et en tenir compte en conséquence. Or les prestations individuelles des maisons sont effacées dans maints cas par des imputations opérées dans les groupes, de sorte qu'il serait très difficile, lors d'une nouvelle revision, de déterminer de façon conforme à la vérité l'activité individuelle d'une maison associée.

4. Mesures de droit privé visant à l'assainissement des marchés étrangers

Durant la période de revision en cours, les maisons intéressées ont pris des mesures particulières pour assainir la situation régnant sur les marchés aux Etats-Unis d'Amérique, en Italie, ainsi qu'en Belgique et au Luxembourg. Nous pouvons cependant renoncer à les décrire ici.

Il est incontestable que les mesures prises pour assainir les marchés servent aussi l'intérêt général. C'est pourquoi les autorités se félicitèrent, à l'époque, que les grossistes en fromage aient voulu, de leur propre chef, intervenir sur certains marchés. Il est vrai toutefois que ces conventions de droit privé eurent pour effet d'amener les maisons visées à limiter spontanément leur propre activité commerciale. D'autre part, aux termes des conventions, les exportations

qui doivent être comptabilisées avec l'union sont réparties, selon un barème, entre les maisons intéressées, de sorte que l'activité commerciale réelle de chacune d'elles s'en trouve confondue. Cela étant, en raison aussi des effets des mesures prises sur les marchés étrangers susmentionnés, il serait très difficile, lors d'une prochaine révision des contingents, de déterminer avec précision l'activité commerciale réelle des maisons de commerce.

IV. ÉTAT DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA REVISION DU RÉGIME ACTUEL

1. Considérations générales

Le rapport final du groupe de travail chargé par le département de l'économie publique d'étudier la réglementation du marché du fromage date, on l'a vu, du 27 juillet 1965. S'en inspirant, la division de l'agriculture a, pour sa part, élaboré un rapport sur la révision de cette réglementation, ainsi qu'un projet de loi sur la commercialisation du fromage. Ce rapport et le projet de loi ont été mis au point par les services intéressés de l'administration, sans que nous nous soyons prononcés en détail à leur sujet. Quant au fond, on a repris du rapport du groupe de travail en particulier l'idée de la répartition de la marchandise à partir d'une réserve, pour remplacer les actuelles révisions périodiques de contingents. Le rapport de ladite division innove en ce sens qu'il prévoit l'abandon de l'actuel système des contingents dans un délai de cinq ans. A l'expiration de ce délai, la totalité de la marchandise sera répartie selon le principe de la réserve, donc en fonction de l'offre et de la demande.

Aux termes de l'article 19 de la loi du 20 décembre 1962 sur les cartels et organisations analogues (RO 1964, 49), la commission des cartels doit être consultée avant que soient édictées des lois ou ordonnances restreignant la libre concurrence. Ledit projet de loi sur la commercialisation du fromage limite cette liberté. Il fut en conséquence soumis à la commission des cartels le 22 mars 1966. Aussitôt son avis connu et les modifications nécessaires éventuelles apportées au rapport et au projet de loi, les cantons et les groupements économiques pourront être consultés conformément à l'article 32 de la constitution.

La révision des contingents pour le 1^{er} août 1966 doit-elle se faire pour cette date ou être différée? Le système de répartition de la marchandise prévu par le projet, ou le système d'une réserve de marchandise remplaçant celui des révisions périodiques, fait avant tout le poids dans l'appréciation de cette question. C'est pourquoi nous en donnons ci-après une description sommaire, qui n'est toutefois valable que sous réserve des modifications pouvant être apportées au système à la suite de l'avis de la commission des cartels, de la procédure de consultation, ainsi que des délibérations du Conseil fédéral et des chambres. Comme nous venons de le dire, nous ne nous sommes pas encore prononcés sur le rapport et le projet de loi. Nous estimons toutefois que c'est dans cette direction qu'il faudrait orienter le futur régime.

2. Répartition de la marchandise au moyen d'une réserve

a. Principes de la répartition de la marchandise

Le projet de la division de l'agriculture prévoit que, pour commercialiser la production fromagère prise en charge, il faudra, à l'avenir également, la répartir entre les grossistes touchés par la réglementation. L'attribution de chaque membre se composera dorénavant d'une part fondée, comme aujourd'hui, sur le contingent (attribution de base) et d'une autre consistant en marchandise de la réserve. Tout au long d'une période transitoire de cinq années, les attributions de base seront peu à peu réduites au profit de l'attribution de marchandise de la réserve, pour être finalement annulées. Durant cette période, le volume de la réserve équivaudra à la différence entre la production annuelle de fromages de l'union prise en charge et la somme de toutes les attributions de base. On propose qu'au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, il représente 35 pour cent de la production, pour atteindre 100 pour cent à l'expiration de la période transitoire.

b. Répartition de la marchandise de la réserve

Selon le projet, la marchandise de la réserve serait répartie séparément d'après les diverses sortes. Dans le cas de l'emmental, elle le serait huit fois par année, dans celui des autres sortes quatre fois. Les maisons associées devraient annoncer à l'organisme commun, chaque fois à une date fixée, la quantité présumée de marchandise qu'elles prendraient en charge dans leurs fromageries lors du prochain pesage, ainsi que le volume qu'elles désireraient recevoir, lors de l'attribution, en vue de la commercialisation. La réserve disponible pour la répartition équivaut à la différence entre la quantité indiquée pour la prise en charge et la somme des attributions de base de toutes les maisons associées. L'organisme commun répartit la marchandise en tenant compte du rapport qui existe entre la somme des besoins indiqués et le volume de la réserve disponible. Chaque maison ne recevra cependant pas plus de marchandise qu'elle ne pourra en stocker dans des locaux appropriés. Si la réserve disponible n'est pas du tout, ou pas entièrement utilisée, le reste sera attribué aux membres en proportion de leurs ventes au cours d'une période déterminée.

c. Récapitulation

De l'avis de la division de l'agriculture, la nouvelle solution présente un avantage en ce sens que les membres pourront, mieux que par le passé, donner la preuve de leur esprit d'initiative et de compétition. Comparé au système actuel des revisions périodiques des contingents, celui de la réserve de marchandise permettra de mieux tenir compte, et à de plus courts intervalles, des besoins individuels des maisons associées. Il permettra en outre d'adapter les modalités de la répartition à la situation. Puisque toute la marchandise sera

répartie, selon le système de la réserve, après une période transitoire de cinq années, les contingents des membres, et les avantages économiques injustifiés qui leur sont liés, disparaîtront. La division de l'agriculture pense, enfin, que ce système présente le non moindre avantage d'être facilement applicable.

Sans vouloir nous exprimer déjà maintenant sur le système proposé, nous sommes d'avis que la solution décrite paraît propre à remplacer judicieusement celui des révisions périodiques de contingents prescrites par la législation en vigueur.

V. OPPORTUNITÉ DE LA REVISION DES CONTINGENTS EN 1966

1. Considérations générales

Dans notre premier rapport du 7 mai 1963 sur l'activité de l'organisme commun (p. 44 du tirage à part), nous avons déjà exprimé l'avis que les travaux préparant la révision du régime actuel devaient être achevés assez tôt pour permettre aux chambres de se prononcer sur la question des modifications encore avant la révision des contingents prévue pour 1966. Comme vous, nous pensions déjà que, selon les circonstances, cette révision ne se ferait plus, étant donné l'espoir qu'une autre réglementation aurait effet à cette époque.

Les travaux de révision sont fort avancés, mais cette nouvelle réglementation ne pourra pas être mise en vigueur le 1^{er} août 1966. Il s'agit dès lors de savoir si une nouvelle révision des contingents doit se faire pour cette date, malgré les lacunes constatées. Les parties contractantes de l'union, pour leur part, ont demandé aux autorités qu'on y renonce. Selon d'autres avis, cette révision devait, au contraire, avoir lieu. Ce sont avant tout les avis des membres qui eurent leurs contingents réduits lors de la dernière révision et en particulier les maisons qui se virent refuser une majoration de leurs contingents en raison d'actes punissables. Certaines maisons dont l'activité commerciale a été généralement bonne de 1962 à 1966 ont en principe aussi intérêt à une révision.

Nous examinerons ci-après les arguments qui plaident en faveur de la révision de 1966, comme aussi ceux qui s'y opposent, et, enfin, le problème d'un ajournement éventuel.

2. Arguments en faveur de l'ajournement de la révision de 1966

Nous avons déjà exposé en détail les aspects négatifs des révisions périodiques antérieures. Ce fut, comme on l'a vu, la psychose des contingents, concurremment avec d'autres facteurs, qui fut la cause du phénomène, fort inopportun, de l'offre à la sous-enchère. S'y rattache étroitement le fait, fâcheux du point de vue juridique, que l'union impose à ses membres des prix fixes, dont le respect ne peut être obtenu par la contrainte et n'est guère contrôlable. Les enquêtes pénales en cette matière ont donc quelque chose de

fortuit et d'injuste. Il y a en outre le problème que pose la disposition claire de l'article 12e, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, qui refuse toute augmentation de contingent aux membres qui ont enfreint les prescriptions de l'union en matière de vente, indépendamment de la gravité de la faute. De plus, la formation de groupes de maisons au sein de l'union, ainsi que les conventions de droit privé passées entre les membres et visant à assainir les marchés étrangers, dissimulent la capacité individuelle des entreprises. Le calcul de cette capacité, qui détermine, selon le législateur, l'augmentation des contingents, en est très fortement entravé.

Une révision de contingents occasionne aussi un travail administratif hors de proportion. Ainsi, pour celle de 1966, il faudrait examiner dans quelle mesure les dispositions d'exécution doivent être modifiées. Les explications données ci-dessus montrent toutes les difficultés supplémentaires qu'il y aurait à surmonter. En renonçant à la révision, on évite cet énorme travail qui n'a aucune commune mesure avec les résultats escomptés. L'administration et l'union pourraient alors consacrer toutes leurs forces à la mise au point du nouveau régime.

3. Objections contre un ajournement de la révision de 1966

Il serait assurément souhaitable en soi d'adapter, après quatre années, les contingents aux nouvelles conditions. Si le régime à l'étude ne prévoyait pas une réduction progressive des contingents, leur révision répondrait aujourd'hui à une nécessité.

On pourrait formuler contre un ajournement de la révision de cette année l'objection qu'il serait contraire au principe de la bonne foi, car de nombreux membres l'attendaient, avaient organisé leur activité commerciale en conséquence et fait les efforts correspondants. Un ajournement leur ferait perdre le bénéfice de leurs peines. On peut répondre que dans notre premier rapport du 7 mai 1963 déjà mentionné, nous avons conclu à la nécessité d'achever assez tôt les travaux de révision de la réglementation du marché du fromage pour permettre aux chambres de se prononcer sur le nouveau régime avant la troisième révision des contingents. La commission des contingents elle-même, dans son rapport qu'elle nous adressa le 12 juillet 1963 sur la révision des contingents en 1962, recommanda de renoncer, si cela était possible, à la révision de 1966. Il est impensable que les maisons membres n'aient pas eu connaissance de cette appréciation. Elles ne peuvent donc arguer d'une violation du principe de la bonne foi.

On pourrait enfin objecter que l'ajournement de la révision de 1966 constituerait une rigueur excessive pour les membres dont le contingent, en raison des infractions déjà mentionnées, n'a pas été majoré la dernière fois et qui pensaient compenser ce désavantage en 1966. Si les contingents devaient, sous le nouveau régime, conserver leur importance actuelle ou, le cas échéant, une importance réduite pour la répartition de la marchandise, ces entreprises seraient punies durablement pour des fautes en partie sans gravité. A notre

avis, cette objection ne doit pas jouer un rôle décisif dans la décision à prendre au sujet de la revision des contingents en 1966; il faudra, au besoin, en tenir compte dans le cadre du future régime.

4. Les avis des cantons et des groupements économiques

Le département de l'économie publique a engagé de la manière habituelle la procédure de consultation auprès des cantons et des groupements économiques. Afin d'expliquer le problème posé, il leur adressa le 6 avril 1966 un rapport rédigé par la division de l'agriculture.

a. L'avis des cantons

Vingt-deux cantons ont répondu. Ils ont tous approuvé la proposition de la division de l'agriculture tendant à renoncer, jusqu'à nouvel ordre, à la revision des contingents de 1966. Certains d'entre eux souhaitent qu'un nouveau régime se substitue au plus tôt à celui qui est en vigueur. Deux cantons demandent une future réglementation aussi simple que possible; un autre approuve expressément l'idée de la suppression progressive des contingents en l'espace de cinq années, alors que certains cantons ne veulent d'aucune manière, dans leur avis, préjuger le futur statut.

b. Les avis des groupements économiques

Sur les trente-six groupements consultés, vingt-six ont répondu. Parmi ceux-ci, vingt et un approuvent le projet de la division de l'agriculture; les cinq autres le rejettent. Les organisations paysannes et les milieux qui les touchent de près trouvent bon qu'on renonce à la revision de 1966; ils estiment même qu'aucune revision ne devrait plus avoir lieu, tout au moins sous la forme actuelle. Huit groupements relèvent qu'on ne doit pas conclure de leur avis favorable qu'ils approuvent ainsi le nouveau système de réserve de marchandise ébauché dans le rapport de la division de l'agriculture; leur avis ne préjuge donc en aucune façon leur attitude à l'égard du nouveau régime. Six associations approuvent au contraire formellement les innovations esquissées dans le rapport, en particulier le projet de suppression progressive des contingents et l'institution d'une réserve de marchandise. La majeure partie des groupements qui ont répondu espèrent que les travaux de réorganisation du marché du fromage seront accélérés de façon qu'un nouveau régime puisse remplacer au plus tôt l'actuelle réglementation.

Quelques groupements regrettent qu'on déroge aux dispositions légales en ajournant la revision des contingents de 1966. Nous avons répondu à cette objection au chapitre V, chiffre 3. Enfin, quelques organisations souhaiteraient que des mesures particulières soient prises pour alléger le sort des maisons punies pour infraction aux dispositions en matière de vente. Nous nous sommes

aussi prononcés sur cette question dans le même chapitre. Un groupement propose que la troisième revision ne soit pas ajournée indéfiniment, cela dans l'idée de parer à tout risque de retard dans la refonte de la réglementation du marché du fromage. Au chapitre VI, chiffre 1, nous indiquerons pourquoi, à notre avis, cette revision de 1966 doit être ajournée pour une durée indéterminée.

Sur les cinq groupements qui rejettent ce projet, quatre se fondent sur des considérations d'ordre juridique. Le cinquième, en tant que maison membre de l'union, le fait parce qu'il se verrait privé de la possibilité d'accroître son contingent trop faible.

c. Les recommandations de la commission consultative

La commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture a siégé à Berne le 3 mai 1966. Elle a approuvé à l'unanimité la proposition d'ajourner la revision des contingents de cette année. Certains membres n'y souscrivirent toutefois que sous réserve que cette décision ne préjuge pas la future réglementation.

VI. MODIFICATION DE L'ARRÊTÉ SUR LE STATUT DU LAIT

1. Ajournement de la revision de 1966

Ainsi que nous l'avons vu, nous avons autrefois déjà émis l'idée qu'on pourrait, à la rigueur, renoncer à la revision du 1^{er} août 1966, si le nouveau régime entrerait en vigueur à cette date. En dépit de tous les efforts, il ne peut en être ainsi. La revision prévue pour le 1^{er} août prochain au sens de l'arrêté sur le statut du lait doit elle donc avoir lieu? Telle est la question qui se pose. D'après ce qui précède, les aspects négatifs de ces revisions l'emportent de façon nette. D'autre part, on étudie présentement un projet tendant à substituer un système de réserve de marchandise au mode actuel de répartition, qui donne une importance primordiale aux contingents. Ce système attribuerait la marchandise aux membres en grande partie d'après l'offre et la demande. Il appartiendra incessamment aux chambres de se prononcer sur cette question à la lumière des propositions que nous leur soumettrons. Cela étant, nous pensons qu'aucune revision ne doit avoir lieu jusqu'à nouvel ordre.

Les chambres pourront modifier dans une large mesure le système de la réserve de marchandise proposé. Suivant l'aspect définitif de cette réserve, on doit se demander si une troisième revision devrait avoir lieu à une date ultérieure, malgré les objections soulevées. Elle répondrait en effet à une nécessité si, par exemple, la réserve se révélait modeste, contrairement aux dites propositions. Dans ce cas, l'attribution de base, qui est, comme on sait, calculée d'après le contingent, garderait toute sa valeur. Pour prévenir le retour au système des quotes-parts fixes, une nouvelle revision des contingents s'imposerait.

Il vous appartiendra de vous prononcer sur cette question en même temps que sur la nouvelle réglementation, même si elle ne devait pas entrer en vigueur le 1^{er} août 1968, contrairement à ce que nous espérons. La réglementation actuelle est applicable jusqu'au 31 juillet 1968. Le nouveau régime ne pouvant prendre effet le jour suivant, il incomberait alors aux chambres d'examiner la possibilité de proroger la réglementation actuelle et, à cette même occasion, de décider, au vu des conditions du moment, si une nouvelle révision des contingents s'impose et quels critères seraient déterminants. Si l'on renonçait à une révision, on devrait voir s'il n'y aurait pas lieu de rectifier tout au moins les contingents des maisons dont la quote-part n'a pas été majorée en 1962 parce qu'elles avaient enfreint les prescriptions en matière de vente.

2. Les rapports fondés sur l'article 14b de l'arrêté sur le statut du lait

L'article 14b de l'arrêté sur le statut du lait nous oblige à vous faire périodiquement rapport sur l'activité de l'organisme commun. Ce rapport doit être accompagné de propositions quant à l'opportunité de maintenir ou de modifier les dispositions régissant le marché du fromage. Le premier de ces rapports était prévu pour la session de décembre 1962; les suivants doivent être adressés tous les quatre ans. Le prochain devrait donc vous parvenir pour la session de décembre 1966. La présentation des rapports est en relation étroite avec les révisions de contingents, qui doivent chaque fois les précéder de peu (cf. à ce sujet nos explications figurant dans notre message du 5 février 1957 sur le chapitre IV «Réglementation du marché du fromage», pages 57 et 58 du tirage à part, et dans le premier rapport du 7 mai 1963 sur l'activité de l'organisme commun, page 2 du tirage à part). Par ces rapports, le législateur voulait notamment se faire renseigner sur les résultats des révisions des contingents, qui constituaient l'innovation majeure de la nouvelle réglementation. Puisque nous proposons de ne pas reviser pour l'instant les contingents, on peut, à notre avis, renoncer aussi au second rapport. Cela se justifie d'autant plus que le présent message traite de certains problèmes et qu'un autre paraîtra prochainement, avec un projet de loi, sur la refonte de tout le régime actuel.

3. La constitutionnalité du projet

Les révisions périodiques des contingents sont partie intégrante de la réglementation du marché du fromage, qui constitue, pour sa part, une mesure propre à maintenir une population paysanne forte et une agriculture productive (art. 31 bis, 3^e al., lettre b, de la constitution). Il en est de même des dispositions d'ajournement de la troisième révision des contingents que nous proposons; elles se fondent donc sur le texte de la constitution que nous venons de mentionner.

4. La modification de l'arrêté sur le statut du lait doit-elle être soumise au referendum ?

Le chapitre IV «Réglementation du marché du fromage» de l'arrêté sur le statut du lait se fonde sur l'article 26 de la loi sur l'agriculture et a donc le caractère d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale; la modification proposée n'est ainsi pas soumise au referendum.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet ci-joint d'arrêté fédéral modifiant celui de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953/27 juin 1957 sur le statut du lait.

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

Berne, le 3 juin 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Schaffner

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

16917

(Projet)

Arrêté fédéral
modifiant l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait,
les produits laitiers et les graisses comestibles
(Arrêté sur le statut du lait)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 3 juin 1966,

arrête:

I

L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953¹⁾ concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) est modifié comme il suit:

Art. 12d, 3^e al. (nouveau)

En dérogation aux dispositions du 1^{er} alinéa, la revision des contingents prévue pour le 1^{er} août 1966 n'aura pas lieu jusqu'à nouvel ordre.

Art. 14, 2^e al. (nouveau)

En dérogation aux dispositions du 1^{er} alinéa, le Conseil fédéral ne présentera pas le rapport prévu pour la session de décembre 1966.

II

Conformément à l'article 26 de la loi sur l'agriculture, le présent arrêté n'est pas soumis au referendum. Il prend effet le 1^{er} août 1966.

16917

¹⁾ RO 1953, 1132; 1957, 573.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'ajournement de la revision des contingents de 1966 de l'union suisse du commerce de fromage S. A. (Du 3 juin 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9489
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1966
Date	
Data	
Seite	937-954
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 112

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.