

ad 02.046

**Message complémentaire
du message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future
de la politique agricole (PA 2007; 02.046) et**

**Message
concernant la modification de la loi sur l'agriculture
par voie urgente (02.068)**

du 16 octobre 2002

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, les projets suivants:

- modification de l'art. 31 LAgr en complément du message concernant l'évolution future de la politique agricole;
- modification de l'art. 31 LAgr par voie d'urgence.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

16 octobre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Dans les trois années suivant la réorganisation du marché laitier, les conditions ont été très favorables (demande élevée et rareté du lait). C'est pourquoi le Conseil fédéral a augmenté les contingents de 3 % pour l'année laitière 2001/2002 et de 1,5 % pour l'année laitière 2002/2003, à la demande de certains acteurs de l'économie laitière. Depuis le printemps, la situation sur le marché s'est fortement détériorée. Les augmentations de quantités sont aujourd'hui critiquées de diverses parts. La situation révèle que le contingentement laitier datant de la période des prix et de l'écoulement garantis ne satisfait pas aux exigences du marché. Le Conseil fédéral propose donc de supprimer le contingentement laitier dans le cadre de la Politique agricole 2007, suppression qui ne sera effective qu'en 2007. Au vu de la situation actuelle, il convient de prévoir une étape intermédiaire et de confier à la branche une part de la responsabilité en matière de gestion des volumes de lait. Les décisions et propositions futures relatives aux quantités doivent, à certaines conditions, avoir une force contraignante limitée pour le Conseil fédéral.

Il est à supposer que l'évolution des quantités de lait mises en valeur ne sera pas la même dans les différents créneaux. En principe, les organisations responsables des divers produits devraient donc pouvoir déposer des demandes à part en fonction de leurs besoins. Le complément du message concernant la Politique agricole 2007 a pour objet d'intégrer au droit ordinaire l'adaptation différenciée des quantités selon le canal de mise en valeur. Cette possibilité existera ainsi à partir de 2004 jusqu'à la suppression du contingentement laitier, le 30 avril 2007 au plus tôt.

Des adaptations différenciées de quantités s'imposant aujourd'hui déjà, cette possibilité doit être aménagée au préalable, aussitôt que possible. En outre, des adaptations uniformes sont encore prévues pour toute la branche à titre de mesure urgente dans l'année laitière en cours et la suivante. Afin qu'une telle décision puisse prendre effet dans l'année laitière 2002/2003, la modification proposée doit être adoptée lors de la session d'hiver 2002 et déclarée urgente.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Application de la réglementation des quantités depuis 1999**

Suite à la réorganisation du marché laitier à partir du 1^{er} mai 1999, le Conseil fédéral s'est vu conférer la compétence d'adapter le volume total des contingents aux conditions du marché, en vertu de l'art. 31 de la loi sur l'agriculture (LAgr). Cette disposition légale se situe dans le contexte de plusieurs innovations (suppression de la garantie de prix et d'écoulement, possibilité de transférer les contingents) qui ont assoupli le régime d'économie planifiée dans le secteur laitier par l'introduction d'instruments d'économie de marché. Le Conseil fédéral a utilisé cette compétence et adapté les quantités deux fois: de 3 % pour l'année laitière 2001/2002 et encore de 1,5 % pour l'année laitière en cours (en janvier 2002).

L'évolution positive du marché laitier ainsi que la stratégie choisie par le Conseil fédéral ont été les éléments déterminants dans ces décisions. Par ailleurs, le Conseil fédéral répondait par là aux revendications de certains acteurs du marché: ainsi, la première adaptation a fait suite à la demande de la Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL) d'augmenter les volumes pour l'année laitière 2001/2002 seulement. En raison du développement positif du marché en 2001, les PSL ont renoncé à la revendication de réduire à nouveau les contingents après une année. Quelques utilisateurs de lait ont déposé une demande d'augmentation supplémentaire pour l'année laitière 2002/2003. Vu la bonne situation du marché, le Conseil fédéral a donné suite à cette demande, décision violemment critiquée par les producteurs de lait.

1.1.2 **Situation actuelle sur le marché du lait**

La situation sur le marché du lait a fortement changé dans l'intervalle; dans l'UE, les prix des produits laitiers, notamment du fromage, ont nettement baissé suite à un recul de la consommation (transfert vers la viande, l'ESB et la fièvre aphteuse ne faisant plus les gros titres). Par ailleurs, le taux de change élevé du franc suisse aggrave encore les conditions d'exportation, ce qui a conduit à une chute des ventes de fromage à l'étranger de 10,4 % durant les sept premiers mois de l'année. La production de fromage est donc limitée depuis des mois, et on transforme du lait supplémentaire en beurre et en lait écrémé en poudre. Les stocks de fromage ainsi que de beurre et de poudre de lait écrémé ont entre-temps beaucoup augmenté.

Chiffres clés

| | Période janvier–juillet | | | Variation par rapport à 2001 | |
|-------------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|------------------------------|--------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | Tonnes | % |
| Quantité de lait commercialisée | 1 880 000 | 1 904 852 | 1 922 890 | +18 038 | + 0,9 |
| Production fromagère | 96 967 | 100 840 | 96 059 | - 4 781 | - 4,7 |
| Exportations de fromage | 30 812 | 34 494 | 30 905 | - 3 589 | - 10,4 |
| Production de beurre | 23 921 | 24 732 | 27 507 | + 2 775 | + 11,2 |
| Stocks de beurre (fin juillet) | 1 293 | 2 311 | 6 100 | + 3 789 | +164,0 |
| Production de lait écrémé en poudre | 17 156 | 12 643 | 16 662 | + 4 019 | + 31,8 |

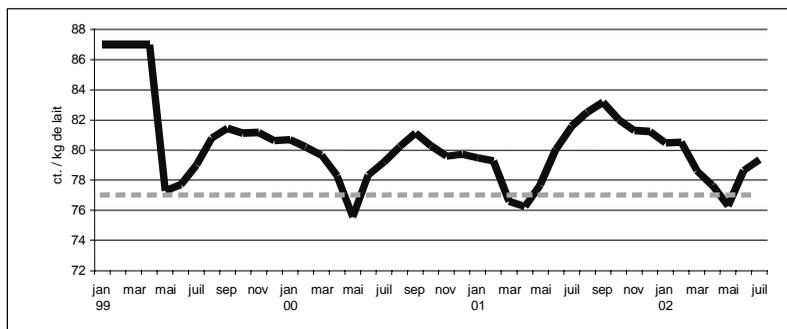
Source: OFAG, TSM

Les développements esquissés du marché laitier sont à l'origine de difficultés financières importantes chez les utilisateurs de lait: les stocks élevés bloquent des capitaux et la baisse de l'écoulement réduit les chiffres d'affaires. La baisse du prix du lait décidée pour le début du mois de novembre place désormais les producteurs directement face aux difficultés du marché. Les utilisateurs partent du principe qu'ils ne pourront guère transformer 70 millions de kg de lait (2,2 % de la quantité totale) jusqu'à fin avril 2003, en raison de débouchés insuffisants. Au cours des dernières semaines, la pression exercée sur le Conseil fédéral a augmenté afin qu'il réduise à nouveau les volumes pour contribuer ainsi à un allègement du marché.

1.1.3 Mesures de la Confédération

Plusieurs utilisateurs ont annoncé fin août et début septembre une baisse du prix du lait pour le 1^{er} novembre 2002; en outre, la diminution des livraisons à la fin de l'été n'a pas désamorcé la situation en matière d'excédents de produits laitiers. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé des mesures à court terme afin d'éviter un effondrement total du marché du lait. Depuis la réorganisation du marché en 1999, le prix du lait s'était stabilisé à environ 2 centimes au-dessus du prix-cible de 77 centimes. Le Conseil fédéral a donc exigé, en échange d'une intervention de l'Etat, que le prix du lait soit adapté aux conditions du marché.

Évolution du prix du lait de 1999 à juillet 2002



Source: observation du marché, OFAG

Le 28 août 2002, le Conseil fédéral a adopté un premier train de mesures, qui prévoit de ramener de 67 à 30 millions de francs la diminution du soutien dans le domaine du lait en 2003. Cela permet de maintenir le supplément pour le lait transformé en fromage, de 20 centimes par kilogramme de lait. Par ailleurs, les entreprises du commerce de fromage ont été déchargées grâce à une prolongation de plus d'une année (jusqu'à fin juillet 2005) de la durée de remboursement des prêts servant à financer les stocks de fromage (env. 31 millions de fr.). Considérant la situation actuelle du marché, le Conseil fédéral a ramené le prix-cible du lait (valeur indicative non contraignante pour le marché) de 77 à 73 centimes par kg de lait à partir du 1^{er} novembre 2002.

Suite à l'ouverture du sursis concordataire de SDF, au vu de la situation dramatique, le Conseil fédéral a pris d'autres décisions le 30 septembre:

- La Confédération versera aux producteurs concernés 85 % des créances dues pour la période du 1^{er} août au 22 septembre 2002, à hauteur de 63 millions de francs.
- Dans l'ordonnance sur les interprofessions et les organisations de producteurs, la cotisation maximale des producteurs par litre de lait livré est portée de 1 à 2 centimes et déclarée obligatoire pour les non-membres.
- La Confédération accorde des crédits de 70 millions de francs servant à un financement transitoire de mesures d'entraide destinées à réduire les stocks. Ces prêts portent intérêt et sont remboursables dans un délai de deux ans au maximum.

Il reste à répondre aux questions de savoir comment atteindre une réglementation des quantités de lait adaptée au marché, et dans quelle mesure en confier la responsabilité aux acteurs de la branche laitière.

1.2

Grandes lignes des modifications proposées

Quelques producteurs et certains utilisateurs ont demandé à plusieurs reprises au Conseil fédéral d'annuler au moins l'augmentation des contingents décidée au mois de janvier 2002. Le Conseil fédéral n'y a pas donné suite, jugeant opportun de s'en tenir à sa stratégie des parts de marché, soutenue en principe aussi par les producteurs de lait, en raison des prix à la production élevés. En vue d'un changement durable sur le marché du lait, il importe toutefois de céder à la branche une part essentielle de la responsabilité en matière de fixation de la quantité totale de lait afin de l'associer à une procédure de décision régulière. La fixation des quantités en deviendrait plus représentative, les estimations de tous les acteurs étant prises en compte. Cela permettrait de responsabiliser davantage le secteur laitier et de lui donner une plus grande liberté d'entreprise.

Mesure intermédiaire: co-responsabilité de la branche

Le contingentement laitier a été introduit en 1977 afin de stabiliser la production laitière et de maintenir la garantie de prix et d'écoulement correspondant à l'organisation du marché alors en vigueur. Depuis la suppression de cette garantie en 1999, les producteurs et les utilisateurs doivent négocier le prix. Toutefois, la quantité est limitée par le contingentement, ce qui restreint considérablement la liberté d'entreprise et étouffe l'innovation. Dans le message relatif à l'évolution future de la politique agricole, le Conseil fédéral propose donc au Parlement de supprimer le contingentement laitier le 1^{er} mai 2007 (art. 36a L'Agr, nouveau). Les quotas devraient être abandonnés en 2005 déjà pour les exploitations biologiques et en 2006 pour les exploitations de montagne. Les organisations qui réglementent elles-mêmes la quantité (mise en oeuvre privée) peuvent même être dispensées du contingentement dès 2005. C'est pourquoi il semble nécessaire de prévoir une étape intermédiaire et de conférer d'ores et déjà aux acteurs concernés à la fois un pouvoir de co-décision et une co-responsabilité en matière de quantités, dans le cadre du contingentement laitier. Cependant, l'art. 9 L'Agr ne peut servir de base légale à cet effet. La nouvelle réglementation prévoit certes que le secteur assume une part de responsabilité, mais l'exécution incombe à la Confédération. En revanche, la mise en oeuvre des mesures d'entraide prévues à l'art. 9 incombe aux acteurs privés. Cela explique pourquoi l'actuelle base légale doit être adaptée spécifiquement au secteur laitier.

Adaptation différenciée des quantités

Il est à supposer que l'évolution des quantités de lait mises en valeur ne sera pas la même dans les différents créneaux. Il faut notamment s'attendre à ce que les écarts entre les diverses sortes de fromage, dont certaines sont écoulées avec une appellation d'origine contrôlée, se creusent encore, l'évolution dans ce secteur étant en partie différente que dans celui du lait industriel. L'art. 31 L'Agr en vigueur présuppose cependant une adaptation uniforme des contingents. Le message complémentaire proposé devrait permettre de différencier les adaptations de la quantité de lait en fonction des besoins du marché. La nouvelle réglementation prévoit concrètement que l'interprofession gérant une sorte de fromage donnée ou, éventuellement, une nouvelle interprofession «lait industriel», décide la modification de la quantité, le Conseil fédéral mettant à exécution cette décision via l'ordonnance sur le contingentement laitier. La décision doit être soutenue au moins par les producteurs et les

transformateurs de lait, ainsi que, le cas échéant, par les commerçants. La nouvelle réglementation devrait être traitée en même temps que la Politique agricole 2007 et s'appliquer à partir de 2004 pendant toute la période où le lait sera encore contingenté, c'est-à-dire jusqu'au 30 avril 2007, selon le message relatif à la Politique agricole 2007.

Mesures urgentes

La nécessité de fixer les quantités d'une manière différenciée est déjà manifeste. Alors qu'il est nécessaire d'imposer des restrictions draconiennes à la production d'emmental, dont l'écoulement se heurte à de très grandes difficultés, il en va autrement pour d'autres sortes. Le lait non transformé en fromage est aujourd'hui dirigé vers l'industrie et transformé pour la plupart en beurre et en poudre de lait écrémé. Il est souhaitable d'ajuster les structures dans certains secteurs de la filière fromagère, afin d'éviter que de grandes quantités de lait produit sans ensilage, coûteux, soient transformées en produits à basse valeur ajoutée. Il y a suffisamment de lait d'ensilage à cet effet. On doit créer les conditions adéquates pour les cas où une interprofession géant une sorte de fromage voudrait résoudre les problèmes à court terme, la quantité de lait devant être adaptée immédiatement à cette fin.

En outre, il est prévu, à titre de mesure d'urgence, de permettre temporairement (en 2003) au Conseil fédéral d'exécuter les décisions de l'ensemble de la branche par la voie de l'ordonnance sur le contingentement laitier, à condition que des décisions équivalentes soient prises tant par les organisations des transformateurs que par celles des producteurs. La modification de loi pertinente permet aux acteurs du secteur laitier d'assumer officiellement une part de la responsabilité pour l'adaptation de la quantité en cas de mesure d'urgence à court terme. Cette réglementation devrait donner à la branche la possibilité de prendre des décisions pour l'année laitière en cours et la suivante. Elle doit donc entrer en vigueur dans les plus brefs délais, mais cesser de s'appliquer après une année.

Afin que le Conseil fédéral puisse mettre à exécution les décisions pertinentes encore pour l'année laitière en cours, ces modifications de la loi doivent être déclarées urgentes.

Réserve concernant les décisions du secteur laitier

Etant donné qu'à long terme, seule une augmentation de la production accompagnée d'une baisse de prix permettra à l'économie laitière suisse de rester compétitive et de maintenir, voire d'augmenter, ses parts de marché, il est en principe souhaitable de promouvoir une augmentation des quantités (stratégie quantitative). Des réductions peuvent cependant également être indiquées dans des situations comme celle d'aujourd'hui (selon la formule: «reculer pour mieux sauter»), mais il convient de garantir que la branche ne s'exclut pas elle-même du marché en poursuivant l'objectif à court terme d'un prix à la production élevé. Cela serait contraire aux intérêts non seulement de l'économie laitière, mais aussi de l'agriculture en général. A cet égard, il convient aussi de tenir compte des effets sur d'autres marchés, notamment sur celui de la viande bovine. C'est pourquoi la réglementation doit permettre au Conseil fédéral de prendre une décision divergente, au cas où l'interprofession exagérerait dans ses demandes de réduction. Cette réserve ne concerne pas seulement les décisions de l'ensemble de la branche, mais aussi celles des interprofessions. S'agissant d'une sorte de fromage, une interprofession pourrait

réduire les quantités de lait et de fromage et donc maintenir des prix élevés dans une mesure dépassant ce qui est souhaitable pour cette sorte en particulier et pour l'économie laitière en général.

1.3 Consultation des milieux intéressés

Vu l'urgence et la portée limitée du projet, il n'a pas été procédé à une consultation complète. Les organisations concernées ont approuvé la proposition dans le cadre d'une consultation orale.

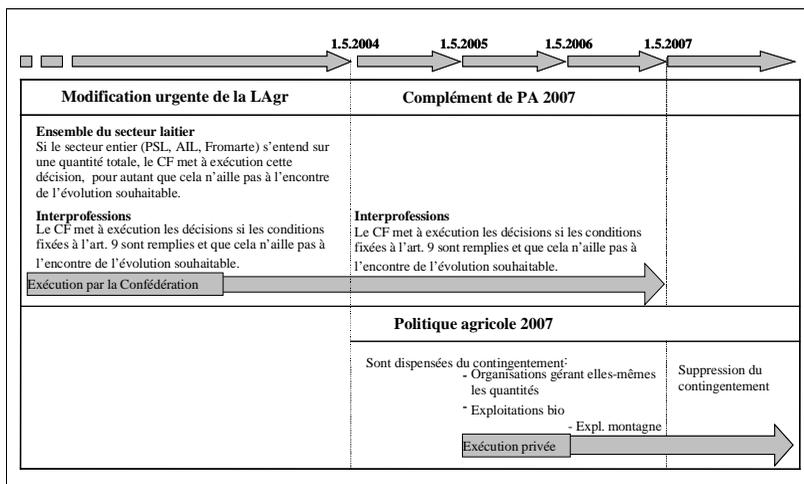
2 Partie spéciale

2.1 Concept

Les modifications proposées concernent deux fois l'art. 31 LAgr. Un complément du message relatif à Politique agricole 2007 devrait permettre une adaptation différenciée de la quantité de lait pour autant qu'une interprofession gérant une sorte de fromage ou le lait industriel l'exige. Il convient par ailleurs de prévoir cette possibilité par une modification urgente de la loi sur l'agriculture déjà avant l'entrée en vigueur de Politique agricole 2007. En outre, le Conseil fédéral doit pouvoir, l'année prochaine, mettre à exécution les décisions de toute la branche laitière en corrigeant la quantité totale au moyen d'une adaptation linéaire du contingent. Ces compléments permettent d'affiner la transition vers une régulation privée de la quantité de lait succédant au contingentement tout en responsabilisant davantage la filière.

Dans un premier temps, le secteur laitier se voit donner la possibilité de décider une adaptation nationale de la quantité de lait à produire dans l'année laitière en cours et la suivante. Les interprofessions existantes peuvent déjà demander au Conseil fédéral une adaptation individuelle de la quantité. Il est prévu de maintenir cette possibilité dans le cadre de Politique agricole 2007. Les organisations pratiquant une gestion privée de quantités pourront être dispensées du contingentement laitier dès le 1^{er} mai 2005 (Politique agricole 2007, art. 36a, al. 3, LAgr, nouveau). Elles seront alors tenues de mettre en oeuvre elles-mêmes cette réglementation de la quantité, tandis que les producteurs de lait affiliés à une interprofession dont la décision est mise à exécution par le Conseil fédéral seront encore soumis au contingentement. Avant que le contingentement laitier soit supprimé sur le plan national le 1^{er} mai 2007, les exploitations biologiques pourront également en être dispensées le 1^{er} mai 2005 et les exploitations de montagne un an plus tard.

Passage progressif à une réglementation privée des quantités de lait



2.2 Modification de l'art. 31 LAgr en complément du message sur l'évolution future de la politique agricole

Art. 31 Adaptation de la quantité totale

Al. 2 (nouveau)

Seule une adaptation différenciée des quantités est indiquée à moyen et à long termes, car les différents canaux de mise en valeur et sortes de fromage connaîtront des évolutions encore plus divergentes qu'à ce jour. L'adaptation du contingent peut être attribuée à chaque producteur en raison de l'organisation verticale. De telles interprofessions existent déjà dans le secteur fromager (emmental, gruyère et vacherin fribourgeois). Les acteurs du domaine du lait industriel, beaucoup plus hétérogène, doivent encore se mettre d'accord sur une interprofession s'ils veulent à l'avenir avoir voix au chapitre sur la question des quantités.

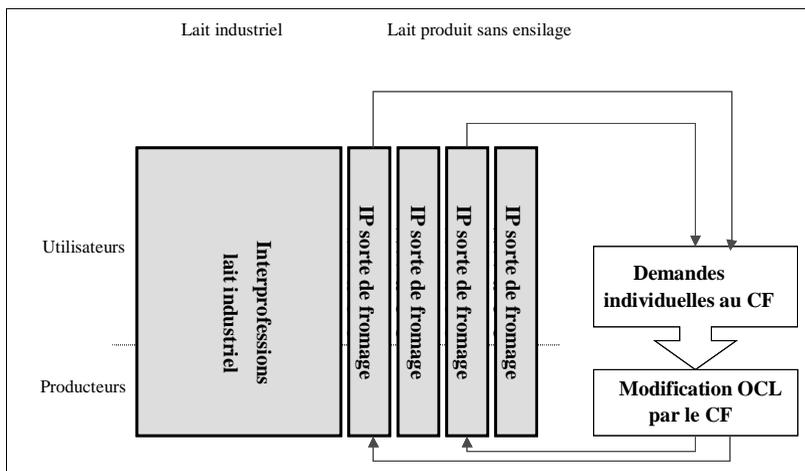
L'al. 2 donne aux interprofessions la possibilité de demander des adaptations individuelles du volume contingentaire. Au plan de l'application, le Conseil fédéral adapte l'ordonnance sur le contingentement laitier de manière à ce que les contingents des différents producteurs membres de l'interprofession concernée soient augmentés ou réduits conformément à ce qui a été décidé. Quant aux producteurs qui livrent du lait à un autre acheteur en vertu d'un second contrat, il convient d'adapter uniquement la quantité écoulée par le canal en question. Une telle réglementation ne peut être adoptée que si l'interprofession remplit les conditions fixées à l'art. 9, al. 1, let. a à c. L'interprofession doit garantir que la quantité décidée sera effectivement mise en valeur via le canal relevant de sa compétence, surtout en cas d'augmentation. Si c'est impossible en raison d'une erreur d'appréciation, la quantité de lait doit être

transformée sous la responsabilité des intéressés, c'est-à-dire sans un soutien particulier de la Confédération.

L'al. 2 complète les dispositions de l'art 36a, al. 3 (nouveau), LAgr, proposé dans le message relatif à la Politique agricole 2007; selon celles-ci, les organisations disposant d'une gestion interne des quantités peuvent être libérées du contingentement dès le 1^{er} mai 2005 (cf. figure 2). Les organisations conformes aux conditions fixées à l'art. 36a, al. 3, seront libérées du contingentement, mais devront mettre en œuvre une gestion privée des quantités. Ce sera la norme suite à la disparition de la réglementation étatique du volume produit en 2007. En revanche, l'al. 2 prévoit que les interprofessions puissent déjà adapter les quantités dans le cadre du contingentement. Elles se voient ainsi offrir une certaine flexibilité en matière de quantités sans pour autant devoir assumer des tâches d'exécution, puisque la Confédération gèrera le contingentement jusqu'en 2007 au moins. Les interprofessions auront deux options à partir du 1^{er} mai 2005: demander une modification de la quantité dans le cadre du contingentement laitier ou gérer elles-mêmes les quantités, se libérant ainsi du contingentement. Notamment les groupements régionaux de producteurs ou les producteurs livrant à un utilisateur donné pourraient aussi avoir cette dernière possibilité s'ils ont fondé une organisation à cet effet. Les producteurs quittant une telle organisation seront aussitôt de nouveau soumis au contingentement.

Les organisations privées gérant les quantités sous leur responsabilité subsisteront probablement après la suppression du contingentement, gagnant encore en importance. La régulation des quantités n'atteindra cependant jamais la rigueur d'un contingentement. Le prix du lait et la quantité seront donc beaucoup plus proches de l'équilibre du marché. La régulation privée des quantités compensera en premier lieu les fluctuations du marché et évitera des sauts de grande amplitude. L'extension des décisions relatives aux quantités aux non-membres de l'interprofession, fondée sur l'art. 9 LAgr, ne changera rien à cet état de fait. L'art. 9 n'est pas la base légale d'une limitation durable des quantités, mais de restrictions temporaires en cas de crise. Une limitation durable, atteinte grave à la liberté économique, nécessite une base légale spécifique. En revanche, l'art. 36a, al. 3, LAgr (nouveau) offre désormais la possibilité de mettre en place des garde-fous, comme par exemple l'obligation de conclure des contrats de livraison annuels avec un utilisateur ou une organisation d'utilisateurs donnés.

Procédure d'adaptation différenciée des quantités dès mai 2004



Al. 3 (nouveau)

Si les décisions des interprofessions n'engendrent pas une augmentation de la quantité totale, l'économie laitière risquera de perdre des parts de marché. Le Conseil fédéral doit par conséquent garder la compétence de prendre des décisions divergentes de celles de la branche. Les réductions ne devraient pas en principe dépasser la quantité supplémentaire de 4,5 % décidée jusqu'ici par le Conseil fédéral.

2.3 Modification de l'art. 31 L'Agr par voie d'urgence

Art. 31 Adaptation de la quantité totale

Al. 2 et 3 (nouveaux)

D'ores et déjà, l'évolution des quantités écoulées n'est pas la même pour les différents produits laitiers. Il est donc toujours moins opportun de fixer uniformément la croissance des quantités. C'est la raison pour laquelle il convient d'inscrire maintenant dans la loi la possibilité d'adapter les quantités au niveau de l'interprofession.

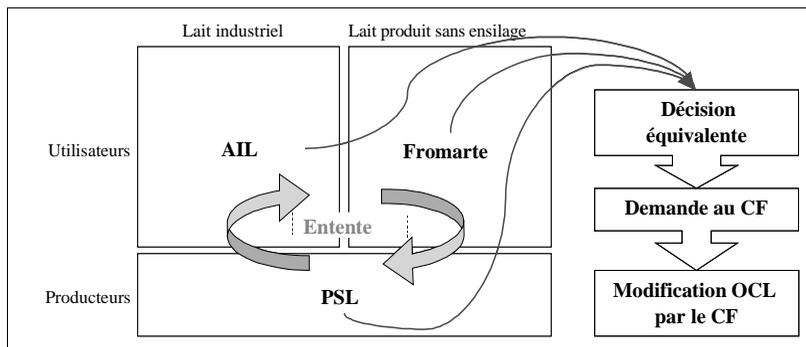
Al. 4 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut, en vertu de l'art. 31, adapter au marché le volume total des contingents. L'al. 4 donne la possibilité à l'interprofession, en cas d'entente interne, d'adapter le volume total. Concrètement, le Conseil fédéral modifie l'ordonnance sur le contingentement laitier et augmente ou réduit les contingents en conséquence si les interprofessions ont pris des décisions équivalentes et adressé une demande commune au Conseil fédéral.

Les producteurs de lait seront représentés par la Fédération des producteurs suisses de lait (PSL). La structure de l'économie laitière suisse fait que les utilisateurs ont deux représentants: l'Association de l'industrie laitière suisse (AIL) et Fromarte. L'AIL réunit les transformateurs industriels de lait (laiteries et grandes fromageries) ainsi que les fabricants de lait en poudre et les fabricants de beurre. Fromarte représente les fromagers artisans, qui transforment environ un tiers du volume total de lait (lait produit sans ensilage), principalement en fromage à pâte dure.

Figure 4

Procédure d'adaptation des quantités par l'interprofession



Comme dans le cas des interprofessions, le Conseil fédéral doit pouvoir prendre une décision divergente de celle prise par l'ensemble de la branche lorsque les demandes portent sur une adaptation disproportionnée. En principe, il devrait être possible d'augmenter les quantités de manière illimitée. Pour des raisons de fiabilité et de faisabilité administrative, les réductions ne doivent cependant pas aller au-delà de la quantité supplémentaire de 4,5 %, arrêtée par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral, dans le message concernant l'évolution future de la politique agricole, a indiqué que le prix du lait diminuera fortement d'ici à 2007 en relation avec le marché fromager européen. Pour que l'on puisse saisir les chances qui se présentent avec l'ouverture du marché, les contingents octroyés devraient, en contrepartie, pouvoir être augmentés de manière continue. Si les décisions de la branche devaient mettre en danger ce projet, le Conseil fédéral pourrait prendre une décision divergente.

3 Conséquences

3.1 Confédération

Les modifications de la L'Agr n'auront pas de conséquences financières directes pour la Confédération. Quelle que soit la manière de fixer la quantité totale, ce sont les fonds disponibles pour le soutien du prix du lait qui sont déterminants. Ceux-ci sont budgétisés chaque année dans le cadre de l'enveloppe financière.

Aucune conséquence n'est prévue au niveau des ressources humaines.

L'exécution des décisions relatives aux quantités différenciées selon la filière peut entraîner un travail supplémentaire dans le domaine informatique. Les 13 services administratifs chargés d'exécuter le contingentement laitier en vertu d'un mandat de prestations confié par la Confédération sont équipés à cette fin.

3.2 Economie nationale

Il y a peu de temps, les acteurs du marché ne ressentait que marginalement les effets de la libéralisation du marché laitier, l'évolution étant très favorable sous le nouveau régime, au cours des deux premières années. Ils n'ont que partiellement perçu la nécessité d'ajustement structurel, et leurs capacités d'entrepreneurs n'étaient pas pleinement mises à contribution.

Mais les choses ont sérieusement changé suite aux difficultés croissantes de la branche depuis ce printemps. Afin de surmonter la crise sans dommages macroéconomiques majeurs, il pourrait être nécessaire d'adapter les quantités. Associer des intérêts dans le processus de décision et les responsabiliser davantage en ce qui concerne la quantité à produire promet aussi d'améliorer les décisions portant sur sa mise en valeur opportune du point de vue macroéconomique. Il y a donc des chances que la plupart des acteurs du marché sortent de la crise renforcés en tant qu'entrepreneurs et en termes de compétitivité.

On peut s'attendre que l'adaptation différenciée des quantités améliore la création de valeur ajoutée dans le secteur du lait sans le soutien de la Confédération. Fondamentalement, le Conseil fédéral considère néanmoins la suppression du contingentement laitier étatique comme la solution la plus pertinente sur le plan macroéconomique. Les effets sont présentés en détail dans le message relatif à la Politique agricole 2007.

4 Relations avec le droit international

Les modifications proposées sont conformes au droit international. L'Accord bilatéral avec l'UE ne contient pas de dispositions imposant aux parties des restrictions en ce qui concerne l'évolution future des mesures destinées à réguler les quantités de lait.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr se fondent sur l'art. 104 Cst., qui attribue à la Confédération à la fois des compétences étendues et des tâches importantes en matière de conception des mesures de politique agricole. Les propositions d'adaptation s'inscrivent dans la lignée d'une poursuite systématique de la réforme agricole, et elles relèvent de la compétence constitutionnelle de la Confédération.

5.2

Forme de l'acte à adopter

La modification de la loi proposée en complément du message concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007) peut être inscrite dans la LAgr par voie législative ordinaire.

La réglementation transitoire proposée doit en revanche être édictée sous forme d'une loi fédérale urgente de durée limitée. En vertu de l'art. 165, al. 1, Cst., une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente. L'urgence procède, en l'espèce, de la situation extrêmement tendue du marché laitier. Si l'on entend effectivement conférer les compétences adéquates à la branche et lui confier ainsi la responsabilité de fixer les quantités, elle doit pouvoir agir rapidement, c'est-à-dire encore dans l'année laitière en cours. Plus tôt elle pourra prendre une décision en matière d'adaptation des quantités, plus les producteurs de lait auront le temps d'adapter leurs livraisons au nouveau contingent. L'année laitière 2002/2003 se termine le 30 avril 2003. Il convient de prendre la décision concernant cette période contingente au plus tard à la fin de l'année, ce qui serait impossible si l'on attendait l'échéance du délai référendaire. Il est donc nécessaire d'arrêter la modification de la loi en procédure spéciale lors de la session d'hiver et de la déclarer urgente. La durée de validité d'une année est choisie de telle sorte que la branche puisse prendre les décisions pour l'année laitière en cours ainsi que pour l'année laitière 2003/2004.