



Message 2016-DIAF-51

11 octobre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 26 avril 2016 (Motion 2016-GC-45), le député Bertschi demande au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales afin que la gestion des volumes et du prix du lait soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs. Ceci dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière».

Cette motion donne écho à la situation préoccupante de la production de lait de centrale, avec un niveau de prix très bas depuis de nombreux mois, qui provoque de sérieux problèmes financiers dans de nombreuses exploitations agricoles du canton de Fribourg. Avec ses conditions naturelles favorables à la production laitière, le canton de Fribourg est particulièrement exposé aux déséquilibres structurels qui pourraient en résulter. La motion relève également que les organisations de défense laitière ne sont pas parvenues à gérer la situation, et notamment à contrôler les volumes de production, depuis la fin du contingentement laitier en 2009.

Lors de sa séance du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement en l'application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret et le présent message.

2. Bref aperçu de la situation

Une analyse détaillée de la situation des producteurs de lait fribourgeois et des mesures prises sur le plan cantonal font l'objet de la réponse du Conseil d'Etat du 14 décembre 2015 à la question du député Xavier Ganioz «Quelle aide du canton aux producteurs de lait?» (QA 2015-CE-257). Ne sont indiqués ici que les développements significatifs intervenus depuis lors.

Les volumes totaux de production de lait sur le plan suisse ont été, au cours du 1^{er} trimestre 2016, supérieurs de 2,8% à ceux du 1^{er} trimestre 2015. Une baisse s'est amorcée dès avril 2016 et au 2^e trimestre, la production était de 1,4% inférieure à 2015. La comparaison de la mise en valeur du lait entre le

1^{er} semestre 2015 et le 1^{er} semestre 2016 effectuée par la fiduciaire TSM met en évidence une baisse de la production de fromage de -1,9%, et une hausse de la production de beurre (+0,2%) et de poudre de lait écrémé (+24%). C'est un signe que le marché n'a pas encore retrouvé son équilibre. D'ailleurs, la baisse de consommation de lait et de crème n'est pas compensée par l'évolution positive du côté des yogourts et des spécialités; pour les centrales laitières, cette évolution correspond à une perte de parts de marché de 1,4% en équivalents lait par rapport aux six premiers mois de 2015. On relève toutefois une évolution positive pour le lait bio, avec une progression des volumes mis en valeur de 5,5% au 1^{er} semestre 2016.

Sur le front des prix à la production, l'Observation du marché de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) montre une moyenne de 58.06 ct/kg pour le mois de mai 2016, avec de fortes différences entre les canaux de transformation: 51.08 ct/kg pour le lait de centrale, 71.29 ct/kg pour la transformation artisanale en fromage (82.30 ct/kg dans la zone du Gruyère AOP et du Vacherin fribourgeois AOP) et 73.79 ct/kg pour le lait bio. C'est pour le lait de centrale conventionnel que l'évolution est la plus difficile:

Prix du lait à la production, lait de centrale conventionnel

ct/kg	2012	2013	2014	2015	2016
Moyenne annuelle	57.88	63.08	65.15	57.09	
Moyenne du mois de mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Source: Observatoire du marché OFAG 06/2016

Dans les pays qui nous entourent, les prix à la production sont aussi à un niveau historiquement bas. Ils ont par exemple chuté de 8.5% en France entre mai 2015 et mai 2016, de 11.9% en Autriche et de 6.9% en Allemagne pour la même période. La suppression des contingents dans l'Union européenne au 1^{er} avril 2015 a aussi contribué à cette situation chez nos voisins européens. Quelques premiers signes de reprise se font cependant sentir, avec des notations à la hausse sur les marchés internationaux à terme de beurre et de poudre de lait.

Sur les plans organisationnel et politique, à relever la tenue d'un sommet entre la défense professionnelle (Producteurs suisses de lait et Union suisse des paysans), les principales organisations de producteurs, les principaux transformateurs de lait et l'Interprofession du lait (IP Lait) le 27 mai dernier. La directrice IAF y a également participé comme déléguée de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture. Ce sommet n'a pas débouché sur des dispositions contraignantes pour sortir de la crise prises directement entre partenaires du marché, mais sur des pistes de solutions avec un contrat-type plus contraignant et sur des revendications financières à l'égard de la Confédération. Par la suite, le comité de l'IP Lait s'est engagé à rendre les contrats d'achat de lait plus contraignants, ce qui est susceptible d'aller dans le sens voulu par la motion. Il devrait faire des propositions d'ici l'assemblée des délégués de l'automne 2016, afin que les nouveaux contrats puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Le 24 août dernier, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion du conseiller national Jacques Nicolet (16.3329) «Exiger de l'Interprofession du Lait une réelle gestion des quantités en matière de production laitière». Il argue de l'absence de base légale pour contraindre l'IP Lait à appliquer un système de gestion des quantités et indique que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de proposer au Parlement une modification de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) qui l'autoriserait à édicter des prescriptions dans ce sens à l'égard de l'IP Lait, ou à intervenir lui-même dans la gestion des volumes de la production laitière. Il reconnaît cependant la nécessité de renforcer la fiabilité des conventions réglant les quantités et les prix dans les contrats d'achat de lait. Il est donc à l'écoute des nouvelles propositions annoncées par l'IP Lait et mentionne la possibilité du Conseil fédéral de déclarer de force obligatoire un nouveau contrat-type, sur la base de l'article 37 LAgr.

3. Position du canton de Fribourg

Le principe suivi avec l'abandon du contingentement laitier dès 2009 de donner davantage de responsabilités aux acteurs du marché pour gérer la production n'est pas à remettre en cause. Il a permis des développements positifs dans les filières axées sur la qualité, l'innovation et la différenciation des produits. Les filières des fromages AOP notamment Gruyère et Vacherin Fribourgeois, sont parvenues à mettre en place, sur la base de décisions consensuelles entre producteurs, transformateurs et affineurs, une gestion des volumes qui colle bien aux réalités du marché et permet de maintenir des prix et des marges rémunératrices à tous les échelons. Par contre, dans le secteur du lait de centrale, la situation est insatisfaisante, avec des conditions d'achat fluctuant au gré des transformateurs, et une absence de transparence dans la fixation des prix et la répartition des volumes dans les segments A, B et C. A ne pas nier que certains producteurs visent plutôt une stratégie de quantité. Il est indéniable que les produc-

teurs de lait de centrale devraient disposer de davantage de sécurité et de prévisibilité sur les volumes et les prix qui leurs seront accordés, avec un horizon qui permette leurs nécessaires décisions d'entrepreneurs. La DIAF est intervenue à plusieurs niveaux en demandant d'utiliser les possibilités qu'offre l'art.37 de la loi sur l'agriculture. Elle a adressé un courrier dans ce sens au Conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann l'automne passé et a rencontré la Fédération des Producteurs suisses de lait PSL ce printemps. La directrice IAF est également intervenue à la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture.

Le contexte est globalement difficile, avec une consommation à la baisse, la concurrence accrue de produits importés et le frein sur les exportations suite à la surévaluation du franc suisse et un accroissement du tourisme d'achat. Malgré cela, il y a moyen d'améliorer la fiabilité des conditions d'achat de lait à l'avantage des producteurs.

A cette fin, trois types de mesures sont à envisager. D'une part, de leur seule responsabilité, les producteurs pourraient accroître leur poids dans les négociations avec leurs partenaires commerciaux en regroupant leurs forces. Il est frappant de constater que dix ans après les premières sorties volontaires du contingentement étatique, il y a toujours dispersion des producteurs dans plus de 40 organisations différentes, alors que du côté de la transformation et du commerce de détail, un nombre très limité de partenaires tiennent les leviers de la négociation. Deuxièmement, certaines organisations de producteurs contribuent elles-mêmes à une instabilité et une imprévisibilité du marché en ne concluant pas de contrats de longue durée avec des transformateurs, au moins pour une partie des volumes qu'elles prennent en charge. Elles règlent alors l'écoulement du lait au jour le jour (marché spot). Ici, il appartiendrait à l'IP Lait d'imposer des dispositions qui disciplinent ces pratiques et pourraient d'ailleurs être soutenues par la force obligatoire accordée par le Conseil fédéral.

Enfin, dans le sens proposé par la motion, il est nécessaire que les contrats de vente et d'achat de lait comprennent davantage de dispositions contraignantes et permettent une gestion fiable et dynamique des volumes dans le respect de la diversité des situations dans les différentes filières de mise en valeur du lait. Cela passe par des engagements clairs et irrévocables sur les prix, les volumes et leur répartition dans les trois segments, ainsi que sur la liberté des producteurs de livrer ou non du lait dans le segment C (destiné à l'exportation au prix mondial, donc pratiquement sans valeur ajoutée). Le Conseil d'Etat est d'avis que, pour tenir réellement compte des fluctuations du marché, les engagements irrévocables devraient porter sur au moins douze mois pour les quantités et au moins six mois pour les prix, et que les contrats devraient comporter des clauses transparentes si une adaptation des prix devait se révéler indispensable pour la durée résiduelle du contrat.

De telles dispositions sont conformes à la base légale sur le contrat-type dans le domaine laitier (art. 37 LAgr). Cet article donne la responsabilité première de l'élaboration d'un contrat-type aux interprofessions du secteur laitier, ce qui laisse ouverte l'élaboration de contrats différents pour le lait de centrale et pour le lait de fromagerie, par exemple. Le Conseil fédéral peut intervenir à deux échelons: en déclarant de force obligatoire générale le contrat-type élaboré par l'interprofession (art. 37 al. 3 LAgr), et en édictant des prescriptions temporaires de même nature si l'interprofession ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type (art. 37 al. 6 LAgr). Concrètement, le Conseil fédéral est donc légitimé à agir, même si l'IP Lait ne devait pas aboutir dans les démarches sur lesquelles elle s'est engagée. La gravité de la situation actuelle justifie son intervention.

Enfin, pour que les contrats ne restent pas lettre morte, il apparaît nécessaire de renforcer la surveillance de leur respect tant par les acheteurs que par les vendeurs.

Les propositions formulées dans le projet de décret sur le dépôt d'une initiative cantonale ont le double avantage de garder la responsabilité première de la résolution de la crise du côté des acteurs du marché regroupés en interprofession, et de permettre une intervention rapide du Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Une proposition de modifier la loi prendrait plusieurs années et aurait une issue incertaine.

4. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale

A teneur des articles 71 let. b, 73 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler ce qui suit:

- 1) L'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.
- 2) Outre l'introduction d'un considérant, le droit fédéral prévoit une autre spécificité à l'article 46 al. 5 du Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13): *«Lors de l'examen préalable d'une initiative d'un canton et quelle que soit la catégorie dans laquelle elle a été classée, un député du canton dont émane l'initiative peut en faire le développement par oral à condition qu'il ait été désigné par la majorité des députés du canton concerné».*

Il s'ensuit que s'il est envisagé de permettre à un membre du Grand Conseil de défendre oralement la présente initiative devant la Commission du Conseil national lors de son examen préalable, il conviendra de désigner ledit membre du Grand Conseil à l'occasion de l'adoption du présent décret.

A défaut c'est en principe le Conseil d'Etat, qui représente le canton (art. 114 al. 1 Cst), qui devrait exclusivement être entendu par le conseil prioritaire. Le Conseil d'Etat délèguera un de ses membres pour cette audition.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion; il propose son acceptation et lui donne directement suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.