

10 Ordonnance concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait (Ordonnance sur le soutien du prix du lait, OSL), RS 916.350.2

10.1 Contexte

Depuis le 1^{er} juin 2000, la Confédération octroie aux producteurs de lait un supplément pour le lait transformé en fromage en vertu de l'art. 38 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr). Par ailleurs, elle soutient la production de spécialités fromagères à base de lait cru avec le supplément pour le lait issu d'une production sans ensilage selon l'art. 39 LAgr. Ces deux suppléments sont versés depuis leur introduction aux utilisateurs de lait. Ces entreprises doivent les reverser aux producteurs auxquels elles ont acheté le lait transformé en fromage dans un délai d'un mois en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance du 25 juin 2008 sur le soutien du prix du lait (OSL)¹.

Il y a environ 10 ans, un utilisateur de lait ne s'est, pendant plusieurs mois, pas acquitté de son obligation de reverser les suppléments dans le délai d'un mois aux producteurs. Quelques producteurs avaient alors porté l'affaire jusque devant le Tribunal fédéral. Dans son arrêt du 4 décembre 2018, le TF a jugé que la partie recourante (les producteurs de lait) pouvait exiger de l'OFAG le versement du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément pour l'affouragement sans ensilage pour la période en question, bien que le supplément ait déjà été versé à l'utilisateur de lait. Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral, l'OFAG a versé a posteriori aux producteurs de lait des suppléments d'un montant de 850 000 francs, cette somme ayant ainsi été versée deux fois. Dans son rapport d'audit de septembre 2010, le Contrôle fédéral des finances indique également qu'il existe un risque pour l'OFAG que la Confédération ne soit donc pas déchargée juridiquement si les suppléments ne parviennent pas aux producteurs, comme le prévoit la loi.

Pour cette raison, le Conseil fédéral a inscrit dans le message sur la PA22+ que les deux suppléments sont versés actuellement aux utilisateurs de lait pour des raisons organisationnelles. Les progrès techniques rendent possible un autre mode de versement. Il a donc proposé de compléter les art. 38 et 39 LAgr par un al. 1^{bis}, qui lui permet de décider des modalités de paiement. Pour la période pendant laquelle les suppléments continuent d'être versés aux utilisateurs de lait, la Confédération s'assure que ceux-ci versent les suppléments aux producteurs. L'effet libératoire de l'al. 1^{bis} pour la Confédération ne s'applique qu'en cas de faillite de l'utilisateur de lait ou en cas d'abus constaté par les autorités ou par un tribunal (p. ex. détournement) de la part d'un utilisateur de lait. Le risque que la Confédération doive payer à double les suppléments qui n'ont pas été reversés aux producteurs devrait ainsi être fortement réduit. Le Parlement a terminé l'examen de la PA22+ lors de la session d'été 2023 et les modifications des art. 38 et 39 LAgr entreront probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Afin d'améliorer la transparence dans la constitution du prix du lait et de réduire les risques de règlement décrit ci-dessus dans le cadre du versement des suppléments, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a déjà proposé lors des consultations sur les trains d'ordonnances 2020 et 2022 de verser directement aux producteurs le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage. Dans sa décision du 2 novembre 2022 sur le train d'ordonnances 2022, le Conseil fédéral a chargé le DEFR de lui soumettre, d'ici fin 2023, un projet de modification de l'ordonnance sur le soutien du prix du lait concernant le versement direct du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément de non-ensilage.

Lors de la consultation sur le train d'ordonnances 2023, le versement direct du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément de non-ensilage, proposé par le DEFR, a été rejeté par l'ensemble de la filière et par la majorité des cantons. La filière craint que le versement direct soit compliqué au plan administratif et conduise, par exemple, à des retards dans le versement des suppléments. En outre, le changement de système pourrait conduire à une pression sur les prix.

¹ RS 916.350.2

Ordonnance concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait

En raison de ce large rejet, le DEFR a biffé le versement direct du train d'ordonnances 2023. Seule la déclaration de la quantité de lait donnant droit aux suppléments pour chaque producteur a été maintenue.

10.2 Aperçu des principales modifications

A partir du 1^{er} janvier 2025, les utilisateurs de lait devront déclarer au service administratif sur le décompte de la paie du lait la valorisation du lait livré (quantité de lait donnant droit aux suppléments pour chaque producteur).

La présente modification de l'ordonnance contient en outre des adaptations rédactionnelles et des précisions : les dispositions des art. 38 et 39 LAgr sur le montant du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément de non-ensilage ne sont plus répétées dans l'ordonnance. Par ailleurs, il y est précisé que le supplément pour le lait commercialisé n'est versé que pour le lait commercialisé selon l'art. 1b OSL qui répond aux exigences fixées dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels², l'ordonnance sur la production primaire³ et l'ordonnance sur le contrôle du lait⁴. On précise en outre que les utilisateurs de lait doivent déclarer les données de production laitière pour chaque producteur conformément aux prescriptions définies par le service administratif.

10.3 Commentaire des différents articles

Art. 1c, al. 1 et 2, phrase introductive

La formulation de l'art. 1c relatif au supplément pour le lait transformé en fromage doit être plus clairement alignée sur la base légale de l'art. 38 LAgr. Il s'agit principalement d'éviter les répétitions, raison pour laquelle le montant du supplément ne doit pas être mentionné. L'al. 1 peut donc être abrogé et intégré dans l'al. 2.

Art. 2, al. 1

La formulation de l'art. 2, al. 1, sur le supplément de non-ensilage doit être axée plus clairement sur les dispositions légales de l'art. 39 LAgr. Il s'agit également de supprimer les répétitions, raison pour laquelle le montant du supplément ne doit pas être précisé. Des adaptations rédactionnelles améliorent également la clarté des dispositions.

Art. 2a, al. 1

Contrairement au supplément pour le lait transformé en fromage (art. 1c) et au supplément de non-ensilage (art. 2), le supplément pour le lait commercialisé n'est versé que pour le lait de vache. Seul donne droit au supplément le lait commercialisé selon l'art. 1b OSL qui remplit les exigences que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) édicte sur la base de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels, l'ordonnance sur la production primaire et l'ordonnance sur le contrôle du lait. Ainsi, aucun supplément n'est versé pour le lait qui ne remplit pas ces exigences, notamment le lait contenant des substances inhibitrices. Il ne s'agit pas d'une modification matérielle, mais uniquement d'une concrétisation, car même avec la formulation actuelle de l'al. 1, aucun supplément ne peut être versé pour le lait non commercialisable.

Art. 8, al. 1 et 2

Al. 1 : le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont également versés pour le lait de brebis et de chèvre, conformément à l'art. 28, al. 2, LAgr. Les mêmes obligations de documentation et de déclaration que pour le lait de vache s'appliquent donc. Cela

² RS 817.02

³ RS 916.020

⁴ RS 916.351.0

ressort désormais explicitement de la disposition. Cette concrétisation n'entraîne aucun changement dans la pratique.

Al. 2 : l'utilisateur de lait doit déclarer les quantités de lait de chaque producteur de lait conformément aux prescriptions du service administratif. Ces prescriptions comprennent notamment les procédures de déclaration numériques et en partie analogiques, les formulaires utilisés à cet effet ainsi que les catégorisations de produits (codes de produits) du service administratif. Cette déclaration ne représente pas une modification matérielle, car ces déclarations étaient déjà effectuées sous cette forme. Il s'agit uniquement d'une concrétisation de cette pratique à l'al. 2.

Art. 9, al. 1, 3 et 3^{bis}

Al. 1 : le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont également versés pour le lait de brebis et de chèvre, conformément à l'art. 28, al. 2, L'Agr. Les mêmes obligations de documentation et de déclaration que pour le lait de vache s'appliquent donc. Cela ressort désormais explicitement de la disposition. Cette concrétisation n'entraîne aucun changement dans la pratique.

Al. 3 : les dispositions en vigueur de l'al. 3 sont reprises à la let. a. Les utilisateurs de lait qui achètent le lait directement aux producteurs de lait doivent désormais déclarer en plus, lors de la déclaration des quantités de lait par producteur (formulaire MPD1), les quantités de lait donnant droit aux suppléments en vertu des art. 1c et 2 (nouvelle let. b). Cette déclaration supplémentaire représente les avantages suivants :

- Chaque année, plus de 380 millions de francs sont versés à l'industrie laitière sous forme de suppléments. Grâce à l'information sur la quantité de lait donnant droit à des suppléments pour chaque producteur de lait, la Confédération dispose d'une meilleure base de données pour exercer la haute surveillance sur les suppléments laitiers. Cela permet également de renforcer la confiance dans la mise en œuvre correcte de la mesure.
- Grâce à la nouvelle déclaration, la Confédération sait, pour chacun des trois suppléments laitiers, combien d'argent chaque producteur de lait reçoit. Aujourd'hui, ce n'est le cas que pour le supplément pour le lait commercialisé, qui est versé directement par la Confédération aux producteurs de lait.
- Si un utilisateur de lait risque de ne plus verser les suppléments aux producteurs de lait, la Confédération peut verser les suppléments directement aux producteurs de lait pour une durée limitée. Cette tâche est facilitée si les informations sur les quantités de lait donnant droit à un supplément par producteur de lait sont déjà disponibles.
- La Confédération peut offrir aux producteurs de lait une plus grande transparence dans la formation du prix du lait en leur permettant de consulter les quantités de lait donnant droit à un supplément, telles qu'elles sont déclarées par les utilisateurs de lait.

Conformément à l'art. 6, let. b, OSL, les suppléments versés sont aujourd'hui indiqués séparément sur chaque décompte de la paie du lait. Il ne s'agit donc que d'une déclaration supplémentaire au service administratif portant sur des quantités de lait connues. Pour le commerce du lait, un retard d'un mois dans la déclaration de ces quantités de lait donnant droit aux suppléments est aujourd'hui toléré dans les décomptes de la paie du lait des producteurs. Il en sera de même à l'avenir pour ce qui est de l'annonce des quantités donnant droit aux suppléments pour chaque producteur. Le secteur Révisions et inspections de l'Office fédéral de l'agriculture contrôlera par sondage l'exactitude des déclarations, en fonction des risques. Contrairement au reste des modifications de l'ordonnance, cet alinéa entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Le service administratif et les utilisateurs de lait auront ainsi le temps de se préparer, sur le plan de l'organisation et de l'informatique, à la déclaration supplémentaire des quantités de lait donnant droit à un supplément pour chaque producteur de lait.

Al. 3^{bis} : la référence aux prescriptions du service administratif est déplacée à l'al. 3^{bis}, avec des adaptations rédactionnelles, afin que celle-ci s'applique également aux nouvelles obligations de déclaration des utilisateurs de lait visées à l'art. 3, let. b. Ces prescriptions comprennent notamment les procédures de déclaration numériques et en partie analogiques, les formulaires utilisés à cet effet

Ordonnance concernant les suppléments et l'enregistrement des données dans le domaine du lait

ainsi que les catégorisations de produits (codes de produits) du service administratif. Cette déclaration ne représente pas une modification matérielle, car les déclarations étaient déjà effectuées sous cette forme.

Art. 10, al. 1

Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont également versés pour le lait de brebis et de chèvre, conformément à l'art. 28, al. 2, LAgr. Les mêmes obligations de documentation et de déclaration que pour le lait de vache s'appliquent donc. Cela ressort désormais explicitement de la disposition. Cette concrétisation n'entraîne aucun changement dans la pratique.

Art. 11, al. 1

Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage sont également versés pour le lait de brebis et de chèvre, conformément à l'art. 28, al. 2, LAgr. Les mêmes obligations de documentation et de déclaration que pour le lait de vache s'appliquent donc. Cela ressort désormais explicitement de la disposition. On précise également que l'obligation de conserver les données en rapport avec le supplément pour le lait commercialisé n'est valable que pour le lait de vache. Cette concrétisation n'entraîne aucun changement dans la pratique.

10.4 Conséquences

10.4.1 Confédération

Grâce à l'information sur la quantité de lait donnant droit aux suppléments pour chaque producteur de lait, la Confédération dispose d'une meilleure base de données pour exercer sa haute surveillance sur les suppléments laitiers. En outre, la nouvelle déclaration pour chacun des trois suppléments laitiers permet à la Confédération de déterminer combien d'argent les producteurs de lait reçoivent effectivement. La Confédération dispose désormais des informations nécessaires pour verser directement les suppléments aux producteurs de lait, si nécessaire, sans devoir procéder à des clarifications importantes. Les charges de la Confédération pour l'administration du soutien du prix du lait dans le cadre du mandat de prestations avec la TSM Fiduciaire Sàrl étaient d'environ 3 039 150 francs en 2022. Pour la mise en œuvre de l'annonce de la quantité de lait donnant droit aux suppléments pour chaque producteur de lait, les déclarations par les utilisateurs de lait qui achètent du lait directement aux producteurs doivent être complétées (cf. commentaire de l'art. 9, al. 3). Des adaptations du système informatique du service administratif sont donc également nécessaires. Selon une première estimation de la TSM Fiduciaire Sàrl (TSM), les coûts supplémentaires uniques pour le développement du système informatique s'élèvent à environ 500 000 francs. Les coûts annuels récurrents supplémentaires (main-d'œuvre, conservation des données dans un centre de calcul, etc.) devraient faire augmenter de 15-20 %, selon les premières estimations, les charges annuelles de la convention de prestations avec la TSM. Ce développement se déroule en complément du mandat de prestations existant, tout en respectant le plafond des coûts. Le financement des coûts uniques et des coûts récurrents est effectué dans le cadre du budget actuel.

10.4.2 Cantons

Les cantons ne sont pas concernés par les modifications.

10.4.3 Économie

La mise en valeur du lait livré (quantité de lait donnant droit à des suppléments) indiquée par les utilisateurs de lait sur le décompte de la paie du lait adressé aux producteurs de lait doit désormais aussi être communiquée à la Confédération. La communication de cette information n'entraîne qu'un léger surcroît de travail récurrent pour les utilisateurs de lait, car elle doit déjà figurer sur chaque décompte de la paie du lait (art. 6, let. b, OSL). Les utilisateurs de lait qui enregistrent leurs déclarations au service administratif via une interface dans un autre système informatique que celui

du service administratif doivent, le cas échéant, effectuer une adaptation unique de leur système informatique.

10.5 Relation avec le droit international

Les modifications proposées de l'OSL sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

10.6 Entrée en vigueur

Les modifications liées à la déclaration de la quantité de lait donnant droit aux suppléments pour chaque producteur (art. 9, al. 3, let. b) entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Les utilisateurs de lait auront ainsi suffisamment de temps pour se préparer aux nouvelles déclarations obligatoires. En outre, les services administratifs pourront adapter leur système informatique. Les autres dispositions comprenant des concrétisations et certaines adaptations rédactionnelles entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

10.7 Base légale

Les art. 38, 39, 43 et 183 LAgr constituent la base légale de la présente modification.