

SMP·PSL

*Schweizer Milchproduzenten
Producteurs Suisses de Lait
Produttori Svizzeri di Latte
Producents Svizzers da Latg*

Rapport annuel 2020

**sur l'exécution et l'effet
des mesures d'entraide de PSL**

à l'attention de

**Office fédéral de l'agriculture OFAG
Schwarzenburgstrasse 165
3003 Berne**

Berne, le 6 mai 2021

Tables des matières

Remarques préalables et résumé	3
1. Nombre de producteurs non-membres concernés par l'extension des mesures	3
2. Contributions perçues auprès des non-membres en 2020	4
3. Membres et non-membres ayant refusé de payer les contributions	5
a) Nombre	5
b) Raisons invoquées pour justifier le refus	5
c) État des procédures engagées à l'encontre de ces producteurs	6
d) Explications sur l'évolution par rapport à 2019	6
4. Preuve de la vérification par un organisme de révision indépendant de l'utilisation correcte des contributions versées par les non-membres	6
5. Manières de prendre en compte les produits écoulés en vente directe et d'informer les non-membres de leurs droits en matière de vente directe	7
a) Exploitations à l'année	7
b) Exploitations d'estivage	7
6. Moyens financiers	9
a) Total des moyens financiers disponibles pour les mesures communes (membres et non-membres)	9
b) Utilisation des moyens financiers pour les mesures communes Désignation des diverses activités et montant correspondant	9
c) Compte de résultat et bilan	10
7. Liste des entreprises ayant mis en œuvre les mesures, c'est-à-dire ayant utilisé les contributions perçues	10
8. Évaluation des mesures et de leur efficacité (effets positifs et négatifs, difficultés de mise en œuvre, possibilités d'amélioration de l'instrument d'extension des mesures d'entraide)	10
Annexe	11
a) Bilan, compte de résultat et rapport de révision 2020 du Fonds de marketing (AD 2021)	11
b) Annexe pour l'assemblée des délégués de PSL du 18 mai 2020 ; Fonds de financement du marketing générique	11
c) Annexe pour l'assemblée des délégués de PSL du 18 mai 2020 ; marketing générique en faveur du fromage suisse	11
d) Procès-verbal de l'assemblée des délégués du 18 mai 2020	11
e) Accord BIO SUISSE – PSL	11
f) Rapport de Bio Suisse sur l'utilisation des moyens qui lui ont été versés par PSL, issus des contributions de force obligatoire générale pour la commercialisation du lait de 2020	11
g) Accord SSEA – PSL à partir de 2008/09	11
h) Règlement « Mesures régionales » de Fromage d'alpage suisse	11
i) Comptes 2020 de Fromage d'alpage suisse avec commentaire	11
j) Copie d'une facture aux non-membres avec référence aux articles 1 et 12 de l'OIOP (à partir de mars 2020)	11

Remarques préalables et résumé

La dernière fois, la Confédération (sur la base de l'ordonnance du 30 octobre 2002 sur les interprofessions et les organisations de producteurs, RS 919.117.72) a prorogé, jusqu'en 2021, la force obligatoire générale accordée aux mesures d'entraide de la fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL) destinées à promouvoir les ventes de produits laitiers (Fonds de marketing – PSL) et les exportations de fromage (marketing générique en faveur du fromage suisse – SCM).

Le présent rapport établi à l'intention de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) rend compte de la provenance et de l'utilisation des moyens en 2020 (année civile). Il se réfère aux exigences notifiées dans la lettre de l'OFAG du 7 avril 2021. Si des questions ont déjà fait l'objet de réponses dans d'autres rapports adressés à l'OFAG, à la Commission « Fromage d'alpage » ou aux délégués de PSL, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à ces documents. Les documents correspondants préparés pour l'assemblée des délégués de PSL et la Commission « Fromage d'alpage » sont joints au présent rapport.

1. Nombre de producteurs non-membres concernés par l'extension des mesures

L'affiliation de chaque producteur de lait à une organisation régionale de producteurs et à PSL est enregistrée depuis le 1^{er} mai 2006 dans la BD Lait de TSM Fiduciaire Sàrl (tableau 1). Ces informations sont déterminantes pour l'encaissement des contributions. Les membres sont comptés sur la base de l'ensemble des contrats d'achat de lait (numéros d'exploitation). Un producteur de lait peut avoir plusieurs numéros d'exploitation (p. ex. exploitation à l'année et exploitation d'estivage). C'est pourquoi le total indiqué dans le tableau est plus élevé que le nombre effectif de producteurs de lait en Suisse. L'affectation des membres aux différentes organisations régionales de producteurs est assurée par l'organisation compétente chargée de l'encaissement. Les producteurs qui n'appartiennent à aucune organisation régionale et qui versent leurs contributions directement à PSL sont comptabilisés sous la rubrique Producteurs Suisses de Lait PSL. Les producteurs qui versent les cotisations à PSL sont indiqués dans la colonne des membres. L'OPU Chasseral est gérée par MIBA.

Tableau 1 : Membres et non-membres de PSL, exploitations d'estivage comprises

Nom de l'organisation d'encaissement	2019		2020	
	Membres	Non-membres	Membres	Non-membres
Vereinigte Milchbauern Mitte-Ost	5'169	7	4'781	6
ZMP	3'378	8	3'307	2
aaremilch AG	2'871	2	2'725	2
Fédération des soc. fribourg. de laiterie FSFL	2'406	3	2'299	3
Verein Mittelland Milch	1'562	0	1'762	0
MIBA Genossenschaft (y compris OPU Chasseral)	1'351	0	1'291	0
Thurgauer Milchproduzenten	800	1	766	3
PROLAIT - fédération laitière	1'035	1	978	16
Féd. laitière Valaisanne FLV-WMV	575	2	540	2
Laiteries Réunies de Genève	73	0	71	0
Federazione Ticinese Produttori di Latte	156	2	156	0
Producteurs Suisses de Lait PSL	896	1'302	848	1'344
Total	20'272	1'328	19'524	1'378
Total membres et non-membres	21'600		20'902	
Part en pourcentage	93.85%	6.15%	93.41%	6.59%

Sources : BD Lait, PSL, avril 2021

Après s'être stabilisé en 2019, le nombre des non-membres a légèrement augmenté en 2020, aussi bien en valeur absolue que relative, et cela alors que le nombre de producteurs a baissé.

2. Contributions perçues auprès des non-membres en 2020

Les contributions correspondent aux chiffres du bouclage comptable de PSL. Les contributions en souffrance y figurent à part.

Tableau 2 : Contributions 2020 des producteurs membres et non-membres

	Quantité	Taux	Montant	Montant (arr.)	Pourcent.
	tonnes	ct./kg	CHF	CHF	%
Fonds de marketing / Membres					
Janvier à décembre 2020	3'184'947	0.525	16'720'970	16'721'000	
Total	3'184'947		16'720'970	16'721'000	
Marketing export. Fromage / Membres					
Janvier à décembre 2020	3'184'947	0.200	6'369'893	6'370'000	
Total	3'184'947		6'369'893	6'370'000	
Fonds de marketing / Non-membres*					
Janvier à décembre 2020	223'149	0.525	1'171'532	1'172'000	
Total	223'149		1'171'532	1'172'000	
Marketing export. Fromages / Non-membres*					
Janvier à décembre 2020	223'149	0.200	446'298	446'000	
Total	223'149		446'298	446'000	
Contributions non-membres					
Contributions Fonds de Marketing			1'171'532	1'172'000	
Contributions Marketing export. Fromage			446'298	446'000	
Total contributions non-membres			1'617'830	1'618'000	6.55%
./.Contributions contestées (procédures 2020)			104'000	104'000	0.42%
Contributions non-membres sans procédure			1'513'830	1'514'000	6.13%
Résumé					
Contributions Marketing membres			16'720'970	16'721'000	
Contributions Marketing non-membres			1'171'532	1'172'000	
Total Contributions Fonds de marketing			17'892'502	17'893'000	
Contributions marketing expрт. Fromage membres			6'369'893	6'370'000	
Contributions marketing expрт. Fromage non-membres			446'298	446'000	
Total contributions marketing export. Fromage			6'816'191	6'816'000	
Total contributions d'entraide membres et non-membres			24'708'693	24'709'000	100.00%

Le total des contributions des producteurs figurant au compte de résultat du Fonds de marketing (2020) est de 17,822 millions de francs. La différence par rapport au montant indiqué dans le tableau 2 ci-dessus (total des contributions au Fonds de marketing : 17,893 millions de fr.) s'explique par les corrections de valeur et les différences de régularisation.

Dans le **tableau 2** figurent toutes les contributions, y compris celles des exploitations biologiques, versées à Bio Suisse. Le versement contractuel à Bio Suisse correspond au montant net selon contrat (montant = 0.525 x quantité de lait commercialisée et transformée en produits bio moins frais d'encaissement directs de tiers, au pro rata). Contrairement à d'autres organisations, PSL n'impute pas de frais d'encaissement pour ses propres activités à Bio Suisse.

Le **tableau 2** recense également la contribution (nette) versée à SCM. Cette contribution correspond à la quantité totale de lait commercialisée multipliée par 0.2 centime par kilo.

Rappelons par ailleurs que PSL ne facture pas de frais d'encaissement à SCM pour ses propres activités. Dans certains cas cependant, des fromagers et des transformateurs de lait déduisent pour eux-mêmes des frais d'encaissement, que nous ne répercutons pas plus loin. SCM est au courant. Parfois, seule la force obligatoire générale permet de réaliser l'encaissement.

3. Membres et non-membres ayant refusé de payer les contributions

Les statuts de PSL prévoient que le paiement des contributions votées par l'assemblée des délégués est obligatoire pour tous les producteurs affiliés à PSL. Si un membre refuse de payer les contributions dues après deux rappels, il est d'abord exclu de PSL par l'intermédiaire des organisations régionales de producteurs. Une fois l'exclusion effective, PSL rend une décision sur les contributions d'entraide. Par conséquent, les producteurs qui refusent de verser les contributions d'entraide sont tous sans exception des non-membres de PSL.

a) Nombre

En 2020, treize procédures ont été clôturées. Il reste 81 cas en suspens.

Tableau 3 : État d'avancement des procédures au 31 décembre 2020

	2019	2020
Procédures closes avec décision	12	12
Procédures closes avec poursuites	2	1
Procédures closes avec recours administratif	0	0
Total procédures closes	14	13
Procédures avec décision en suspens	30	17
Procédures avec poursuites en cours	4	0
Procédures avec recours administratif en suspens	24	26
Procédures en cours de clarification	35	38
Total procédures en suspens à la fin de l'année	93	81
Total décisions	34	33

Source : PSL, avril 2021

Un même producteur peut être impliqué dans plusieurs cas, ce qui arrive assez souvent. Les contributions font l'objet d'un décompte périodique. Chaque décision coïncide avec l'ouverture d'une nouvelle procédure, si bien qu'une exploitation peut faire l'objet de plusieurs procédures (phénomène du « client régulier »). En revanche, à l'échelon des poursuites, les procédures à l'encontre d'une exploitation sont regroupées en une seule.

b) Raisons invoquées pour justifier le refus

Les principales raisons de non-versement des contributions sont, dans l'ensemble, les mêmes que l'année précédente :

- Mise en doute de la légalité de la demande de versement de l'organisation de producteurs ;
- Mécontentement concernant la politique agricole et la situation sur le marché du lait (importations de beurre) en général, et les prix du lait en particulier ;
- Divergences sur l'orientation stratégique de la segmentation (livraison facultative de lait B) et sur le développement des exploitations ;
- Bas revenus, problèmes financiers personnels ;

- Vente au commerce, aux hôtels, aux restaurants, etc. considérée comme de la vente directe par les vendeurs directs et les exploitations d'estivage écoulant leur production elles-mêmes, même si la valeur absolue est très faible.

En général, on ne fait pas de distinction entre les différents types de contribution. Sur le fond, la nécessité des mesures de marketing n'est presque pas mise en cause. Les raisons invoquées pour justifier un refus de payer sont très constantes.

c) État des procédures engagées à l'encontre de ces producteurs

La situation sur les procédures est exposée au point 3 a).

d) Explications sur l'évolution par rapport à 2019

Personne ne contestera que le travail de persuasion concret pour les mesures d'entraide est toujours plus efficace qu'une démarche juridique. Nous accordons une grande importance à cet élément et menons plusieurs entretiens avant d'en venir à une décision officielle. Cela explique en partie pourquoi, d'un côté, le nombre de 34 décisions rendues est resté bas (-1 par rapport à 2019). D'un autre côté, le nombre des cas toujours en suspens reste très élevé (81, -12 par rapport à 2019).

Le financement des mesures de stabilisation saisonnière du marché pour 2015 et 2016, défini selon un processus démocratique – mais qui n'a cependant jamais relevé de la force obligatoire générale – a donné lieu à des litiges de droit privé dans certaines régions. Ces différends ont eu un impact négatif sur les discussions à propos des contributions de force obligatoire générale. En 2020, 25 recours administratifs sur 26 portent sur des exploitations concernées par ces litiges.

Ces questions juridiques fondamentales ont maintenant été jugées par le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral. Les deux jugements du Tribunal administratif fédéral ont confirmé les créances et débouté tous les recours. Les jugements définitifs du Tribunal fédéral en la matière sont encore attendus.

4. Preuve de la vérification par un organisme de révision indépendant de l'utilisation correcte des contributions versées par les non-membres

PSL prélève les contributions sur la base des données de la BD Lait, selon une procédure mise en œuvre depuis de nombreuses années et reconnue par l'OFAG. Dans cette banque de données, tous les producteurs de lait sont enregistrés sous un numéro de code qui indique s'ils sont membres ou non de PSL. On peut ainsi contrôler à tout instant, pour n'importe quelle période, les contributions versées par les membres et les non-membres. En raison de cette possibilité de contrôle, il n'est pas absolument nécessaire de comptabiliser les contributions des membres et non-membres sous des comptes différents. En 2016, PSL a adapté ses dispositions statutaires concernant le prélèvement des contributions conformément aux directives de l'OFAG.

Ce procédé est décrit dans le système de contrôle interne (SCI) de PSL et a été contrôlé et accepté par l'organisme de révision indépendant.

Les mesures d'entraide font l'objet de comptes séparés, qui sont contrôlés chacun par l'organisme de révision et adoptés par l'assemblée des délégués.

La comptabilité relative au marketing générique en faveur du fromage suisse est assurée par SCM, qui est également responsable de la révision de ses comptes. L'OFAG est informé de la comptabilité et de la révision de ces comptes dans le cadre des mesures de promotion des ventes de fromage.

Il en va de même pour les contributions que PSL transfère à Bio Suisse (cf. point 6) et pour les sommes reversées à la Commission paritaire « fromage d'alpage » en vertu d'un accord passé entre la Société suisse d'économie alpestre (SSEA) et PSL.

Les comptes de PSL ainsi que le SCI sont révisés par la société fiduciaire Dr. Röthlisberger AG de Zollikofen. Le rapport de révision 2020 du Fonds de marketing est joint au présent rapport à titre de preuve de la tenue de comptabilités séparées et de leur révision séparée par un organe indépendant.

5. Manières de prendre en compte les produits écoulés en vente directe et d'informer les non-membres de leurs droits en matière de vente directe

Pour la prise en compte de la vente directe, il convient de différencier deux groupes de producteurs :

a) Exploitations à l'année

Le lait écoulé en vente directe est recensé séparément par TSM Fiduciaire Sàrl. Une fois par an, les organisations régionales de producteurs facturent les contributions sur le lait écoulé en vente directe aux membres de PSL. Aucune contribution n'est prélevée sur ce lait auprès des non-membres.

Lorsqu'un cas est signalé à PSL en vue de l'ouverture d'une procédure, l'organisation régionale de producteurs annonce le volume de lait, déduction faite de la quantité écoulée en vente directe.

b) Exploitations d'estivage

Les producteurs sont déjà informés de leurs droits par les organisations régionales de producteurs et le sont une nouvelle fois avant que PSL ne rende une première décision, laquelle précise que les volumes écoulés en vente directe peuvent être déduits. Ils sont informés encore une fois dans le cas où PSL rend une première décision. Après la réintroduction, en 2002, de l'encaissement sur les alpages à la suite d'une adaptation de la loi sur l'agriculture (Accords bilatéraux I), un travail d'information intensif a été mené dans toutes les régions. Le processus est maintenant bien rodé. Nous conseillons en parallèle de consulter le site www.swissmilk.ch, où ce thème est traité exhaustivement, avec des exemples tirés de la pratique juridique (décision administrative de PSL, décision de l'OFAG faisant suite à un recours, décision du Tribunal fédéral). Voici le lien vers la page dédiée à ce sujet et une capture d'écran de celle-ci :

Mesures d'entraide

Les producteurs de lait versent des contributions au marketing générique. Celles-ci ont statut de force obligatoire générale et permettent d'assurer et de promouvoir les ventes de produits laitiers.



Jurisprudence

Jusqu'ici, l'OFAG n'a donné suite à aucun recours. Le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral confirment tous deux dans leurs jugements le caractère contraignant du statut de force obligatoire générale.

Exception: la vente directe par les non-membres

Le lait et les produits laitiers commercialisés en vente directe ne sont pas touchés par la force obligatoire générale des mesures d'entraide. Il s'agit là des produits vendus directement par le producteur au consommateur final pour être consommés dans son ménage. À noter que la vente à des hôtels, des restaurants, des collectivités ou des détaillants n'est pas considérée comme vente directe (art. 5 de l'ordonnance sur la terminologie agricole).

Déclaration de la vente directe

Les quantités de lait commercialisées en vente directe doivent être annoncées à TSM Fiduciaire Sàrl au moyen du formulaire TSM-1. Vous pouvez vous procurer ce formulaire auprès de TSM Fiduciaire.

PSL a renouvelé son accord de collaboration avec la Société suisse d'économie alpestre (SSEA) pour la période à partir de 2008/09. La SSEA y reconnaît la validité du versement des contributions à PSL, que les producteurs de lait soient ou non membres de PSL. Les producteurs de fromage d'alpage sont appelés à verser cette contribution pour la totalité du lait, indépendamment de la nature de la vente. PSL s'engage pour sa part à affecter les contributions générées par le lait d'alpage transformé en fromage à la promotion du fro-

mage d'alpage. L'organe compétent pour la mise en application est la Commission paritaire « Fromage d'alpage ». Cette commission est une société simple fondée par un accord entre la SSEA et PSL, lequel est annexé au présent rapport.

Afin de garantir l'application de la force obligatoire générale, cet accord a été soumis à l'OFAG. Ce dernier l'a examiné et, dans deux lettres datées des 3 et 23 avril 2007, est parvenu à la conclusion que les mesures prévues pour le fromage d'alpage entrent dans le champ des mesures possibles en vertu de l'annexe 2, lettre A, de l'OIOP. L'OFAG a par ailleurs pris connaissance de l'accord et l'a approuvé. L'accord stipule ce qui suit :

- Toutes les contributions prélevées sur le lait d'alpage sont utilisées pour le fromage d'alpage suisse. Une partie des moyens financiers est reversée à des organisations dans les régions.
- Cet accord a permis d'élargir sensiblement le cercle de solidarité par voie contractuelle (de droit privé et non de droit public) du fait que la SSEA soutient explicitement l'encaissement de (toutes) ces contributions (PSL, SCM, etc.) auprès de ses membres.

C'est pourquoi seule une très petite partie des exploitants d'alpage n'est pas liée par des accords de droit privé et ainsi exemptée de l'obligation de verser des contributions pour la quantité écoulée en vente directe.

Nous avons annexé au présent rapport les comptes annuels 2020 (avec commentaire) de Fromage d'alpage suisse. Ceux-ci recensent l'ensemble des mesures réalisées sur mandat de la Commission « Fromage d'alpage ». Les mesures régionales et les charges administratives sont entièrement financées par des fonds propres, tandis que les mesures nationales sont en partie financées par des aides fédérales à la promotion des ventes, par l'intermédiaire de SCM.

À titre de complément, le règlement sur les mesures régionales et l'accord conclu avec CasAlp (l'interprofession des producteurs de Berner Alpkäse AOP et de Berner Hobelkäse AOP) figurent aussi en annexe.

Dans la pratique, nous constatons que la communication générique pour le fromage d'alpage suisse a permis de créer un niveau d'acceptation exceptionnellement élevé et que le fromage d'alpage est devenu un produit modèle à forte valeur ajoutée de l'économie laitière suisse.

6. Moyens financiers

a) Total des moyens financiers disponibles pour les mesures communes (membres et non-membres)

Comme indiqué au point 2, 24,7 millions de francs, faisant l'objet de la force obligatoire générale, ont été mis à disposition pour l'application de mesures d'entraide en 2020. Au total, 6,55 % des contributions d'entraide sont versées par les non-membres, qui représentent 6,59 % des producteurs de lait. L'ouverture d'une procédure n'a été nécessaire que pour 0,42 % des contributions. Les autres contributions ont été versées par les non-membres directement après établissement de la facture ou par le biais de voies de facturation de droit privé sûres (**tableau 2**).

b) Utilisation des moyens financiers pour les mesures communes Désignation des diverses activités et montant correspondant

S'agissant du Fonds de marketing et du marketing en faveur des exportations de fromage (y c. du fromage d'alpage), l'OFAG est informé de l'utilisation des moyens financiers pour les mesures communes au moyen de rapports complets séparés, ceci dans le cadre de la

promotion des ventes. Nous renonçons donc à fournir d'autres détails sur ces mesures d'entraide et renvoyons le lecteur à ces documents, qui sont déjà en possession de l'OFAG.

Les contributions de marketing versées sur le lait biologique sont reversées à Bio Suisse pour la promotion des ventes de lait biologique, en vertu d'un accord de collaboration passé avec ladite organisation. Le rapport sur l'exécution et l'efficacité des mesures de Bio Suisse en faveur du lait biologique figure en annexe.

S'agissant du fromage d'alpage, nous renvoyons en outre le lecteur aux annexes g, h et i (règlements et comptes de Fromage d'alpage suisse).

c) Compte de résultat et bilan

Le compte de résultat et le bilan des mesures d'entraide figurent en annexe.

7. Liste des entreprises ayant mis en œuvre les mesures, c'est-à-dire ayant utilisé les contributions perçues

Concernant l'utilisation des moyens pour le marketing et pour le marketing en faveur des exportations de fromage selon les dispositions de l'art. 12 LAgr, nous renvoyons cette fois encore aux rapports établis dans le cadre de la promotion des ventes. Le marketing étant axé sur des mesures, il est à noter qu'aucune entreprise n'est directement impliquée.

8. Évaluation des mesures et de leur efficacité (effets positifs et négatifs, difficultés de mise en œuvre, possibilités d'amélioration de l'instrument d'extension des mesures d'entraide)

Les mesures ainsi que leur efficacité font l'objet d'une évaluation dans les rapports annuels. Rappelons que les rapports sur les mesures financées par le Fonds de marketing et les mesures de marketing en faveur des exportations de fromage sont envoyés séparément à l'OFAG. Nous renonçons donc à procéder à une évaluation de ces mesures dans le présent rapport.

De manière générale, nous constatons que le marketing pour le lait et celui en faveur des exportations de fromage sont jugés efficaces par toutes les parties concernées. Le détail des contrôles d'efficacité/controlling effectués pour chaque mesure peut être demandé à PSL ou à SCM (y c. pour le fromage d'alpage). Les contrôles d'efficacité des mesures effectuées par PSL sont jugés et évalués par des experts indépendants. Ils ont lieu chaque année, de façon systématique et globale. Pour des raisons de concurrence, leur contenu est confidentiel. Celui-ci est toutefois accessible à la Confédération.

Berne, le 6 mai 2021

Annexe

- a) Bilan, compte de résultat et rapport de révision 2020 du Fonds de marketing (AD 2021)
- b) Annexe pour l'assemblée des délégués de PSL du 18 mai 2020 ; Fonds de financement du marketing générique
- c) Annexe pour l'assemblée des délégués de PSL du 18 mai 2020 ; marketing générique en faveur du fromage suisse
- d) Procès-verbal de l'assemblée des délégués du 18 mai 2020
- e) Accord BIO SUISSE – PSL
- f) Rapport de Bio Suisse sur l'utilisation des moyens qui lui ont été versés par PSL, issus des contributions de force obligatoire générale pour la commercialisation du lait de 2020
- g) Accord SSEA – PSL à partir de 2008/09
- h) Règlement « Mesures régionales » de Fromage d'alpage suisse
- i) Comptes 2020 de Fromage d'alpage suisse avec commentaire
- j) Copie d'une facture aux non-membres avec référence aux articles 1 et 12 de l'OIOP (à partir de mars 2020)