

**Message
relatif à l'économie sucrière indigène**

du 19 octobre 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, le projet d'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

19 octobre 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La validité de l'arrêté sur le sucre du 23 mars 1979 expire le 30 septembre 1989. Il importe donc, d'ici là, de donner de nouvelles bases juridiques à notre économie sucrière. Celle-ci est régie depuis 1959 par des arrêtés fédéraux dont la validité était limitée à l'origine à cinq, puis à partir de 1979, à dix ans.

Une modification de l'arrêté sur le sucre de 1979 a été requise à une date relativement avancée, lors de la transmission au Conseil fédéral, à la session d'été 1983, des motions Thévoz et Gerber. Ces motions invitaient l'exécutif à présenter une modification de l'arrêté sur le sucre de 1979 avec, pour objectif, la possibilité d'augmenter progressivement la quantité maximale de betteraves sucrières à livrer au prix plein de 850 000 à 1 million de t. Par la même occasion, il était prévu de décharger la Confédération du financement de l'économie sucrière, conformément aux Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987.

De plus, compétence devait être donnée au Conseil fédéral d'étendre le prélèvement de la taxe sur les importations de sucre aux importations de produits de transformation qui ne tombent pas sous le coup de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. La taxe à prélever devait être fixée compte tenu de la teneur en sucre de ces produits.

Le référendum lancé contre la modification anticipée de l'arrêté sur le sucre, décidée par le Parlement, a été approuvé en septembre 1986 par le peuple. L'arrêté sur le sucre de 1979 reste donc en vigueur sans modification jusqu'en 1989.

Fin 1986, le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a chargé une commission d'experts de préparer un nouvel arrêté. Le résultat de ses travaux a fait l'objet d'un rapport présenté en août 1987. La commission propose un arrêté fédéral d'une validité de dix ans, qui prévoit

- de limiter la culture indigène de betteraves sucrières à une quantité maximale de 850 000 t, à répartir en priorité entre les exploitations agricoles de type familial,*
- de ne plus limiter le montant des taxes, mais de le fixer en fonction des différences négatives prévisibles,*
- d'échelonner les contributions des producteurs d'après les quantités livrées,*
- d'assujettir, au besoin, à la taxe les produits de transformation contenant du sucre,*
- de rembourser, pendant la durée de validité du nouvel arrêté, les avances qui ont été consenties par la Confédération aux fins de couvrir les différences négatives antérieures.*

Pour le reste, le projet du nouvel arrêté fédéral diffère peu de la réglementation actuelle. Il retient surtout le principe de la couverture commune des pertes par la Confédération, les consommateurs et les producteurs.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

L'arrêté fédéral du 23 mars 1979 sur l'économie sucrière indigène (arrêté sur le sucre 1979; RS 916.114.1) est valable jusqu'au 30 septembre 1989. L'économie sucrière indigène doit par conséquent être réglée à nouveau dès le 1^{er} octobre 1989.

Une modification de l'arrêté sur le sucre de 1979 avait, il est vrai, déjà été décidée par les Chambres fédérales le 21 juin 1985. Elle avait été provoquée, entre autres, par la transmission au Conseil fédéral des motions Thévoz (81.451) et Gerber (81.459) durant la session d'été 1983. Ces motions demandaient au Conseil fédéral de rendre possible une augmentation progressive de la quantité maximale de betteraves sucrières de 850 000 à 1 000 000 de t. De plus, la contribution fédérale au financement de l'économie sucrière indigène devait subir une nette réduction, ainsi qu'il était prévu dans le Programme complémentaire à la réduction linéaire des subventions de 1984 (FF 1984 1281). Enfin, les produits de transformation contenant du sucre, qui ne sont pas assujettis à la loi du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72), devaient, au besoin, être frappés d'une taxe au bénéfice de l'économie sucrière indigène.

Un référendum lancé contre cette décision a recueilli 252 607 signatures. Il en résulta la consultation populaire du 28 septembre 1986, au terme de laquelle la décision des Chambres fédérales a été rejetée par 884 965 non contre 550 054 oui.

Ledit référendum avait été organisé par la Coopérative Migros et soutenu surtout par les milieux des consommateurs. Le rejet a été motivé notamment par la crainte qu'une extension inutile de la production sucrière indigène ait pour conséquence un renchérissement du sucre. De plus, la nécessité d'assurer notre approvisionnement en sucre en période de crise, ne justifiait pas une production supplémentaire. La proposition de «décharger la Confédération sur le dos des consommateurs» a également été rejetée.

111 Evolution de l'économie sucrière suisse

L'évolution de l'économie sucrière suisse entre 1974 et 1983 a été exposée en détail dans le message du 29 août 1984 (FF 1984 II 1420) concernant la modification de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène. Ces chiffres sont complétés dans les tableaux ci-après par des données chiffrées portant sur les années 1984 à 1987 et comparées aux moyennes quinquennales 1974-1978 et 1979-1983.

Le premier tableau renseigne sur l'importance de la production indigène, en valeur absolue et en rapport avec la consommation. Suivent quelques indications concernant la répartition de la quantité autorisée par le Conseil fédéral entre les différentes exploitations. Ces indications permettent surtout d'apprécier dans

quelle mesure les exploitations agricoles familiales doivent bénéficier d'un régime préférentiel lors de la conclusion de contrats de culture. Le développement des prix de revient du sucre importé nous intéresse également, car il influence directement le montant des fonds nécessaires au financement de l'économie sucrière indigène.

112 Production et consommation

L'arrêté sur le sucre 1979 relève la quantité maximale de betteraves prise en charge au prix intégral de 700 000 à 850 000 t. Ce plafond a été autorisé pour la première fois par le Conseil fédéral pour la période culturale 1983. Cette décision était justifiée au vu de la situation qui régnait au début des années 80 au niveau des prix (voir ch. 114).

Quantité autorisée et production indigène

Tableau 1

Année	Plafond de la quantité prise en charge au prix intégral fixé par le Conseil fédéral en 1000 t	Culture indigène	
		Quantité livrée t	Surface cultivée ha
1974-1978	615	552 725	11 625
1979-1983	748	805 120	14 307
1984	850	859 712	15 157
1985	850	790 122	14 961
1986	850	762 294	13 843 ¹⁾
1987	850	824 804	15 008

¹⁾ Surface réduite en raison de la maladie du pied noir et de la saturation hydrique du sol au printemps.

Il ressort du *tableau 1* que la moyenne des livraisons effectuées entre 1979 et 1983 représente 805 120 t de betteraves pour une surface cultivée de 14 307 ha. Ceci équivaut à un rendement de 563 dt à l'hectare. Bien que la quantité maximale de 850 000 t ait été aussi libérée par le Conseil fédéral au cours des années suivantes, la quantité livrée est tombée en dessous de 800 000 t en 1985 et encore plus bas en 1986. Mais grâce à des teneurs en sucre supérieures à la moyenne, la quantité de sucre produit atteignait environ 50 pour cent de la consommation nette.

Année	Consommation de sucre raffiné (volume des ventes)	Consommation nette après déduction des exportations	Production indigène	Part de la production indigène	
				aux ventes	à la consommation nette
	t	t	t	%	%
1974-1978	254 861	236 709	75 928	29,79	32,08
1979-1983	263 407	239 058	110 555	41,97	46,25
1984	265 838	239 510	120 943	45,49	50,49
1985	269 082	241 827	127 726	47,46	52,81
1986	274 494	240 849	118 491	43,17	49,20
1987	266 661	232 453	112 838	42,31	48,54

Les chiffres relatifs à la consommation de sucre raffiné (volume des ventes) et la consommation nette, après déduction des exportations, permettent de constater qu'en Suisse, depuis des années, la consommation se situe aux environs de 240 000 t. A l'opposé, l'on exporte aujourd'hui nettement plus de sucre sous la forme de produits transformés. Environ la moitié de la consommation nette de sucre (après déduction des exportations) est produite en Suisse; par rapport à la consommation totale effective (volume des ventes), la part de la production indigène atteint juste 45 pour cent.

113 Structure de la production indigène

Depuis des années, l'agriculture désire étendre la culture des betteraves sucrières. C'est là une conséquence de la situation tendue qui règne sur le marché de la production animale. Pour alléger ce marché, l'on proposait d'étendre la surface des terres ouvertes. Cette dernière a été augmentée entre 1978 et 1987 de 267 000 à 293 000 ha en chiffres ronds. Le programme de production agricole pour la période de 1986 à 1990 prévoit une surface de 305 000 ha jusqu'à la fin des années 80.

Nombre de planteurs, surface cultivée et quantité livrée

Tableau 3

Année	Nombre de planteurs	Surface cultivée par planteur a	Quantité livrée, dt	
			par planteur	par ha
1974-1978	7511	154,8	735,9	475
1979-1983	8183	174,8	983,9	563
1984	8614	175,9	998,0	567
1985	8504	175,9	929,1	528
1986	8170 ¹⁾	169,4	933,0	551
1987	8390	178,8	983,0	550

¹⁾ Réduction du nombre de planteurs suite aux méfaits des intempéries.

Le tableau 3 indique qu'au début des années 80, la quantité totale ainsi que le nombre de planteurs n'ont cessé d'augmenter. La surface cultivée par planteur s'est aussi accrue par rapport à la deuxième moitié des années 70. Toutefois, avec ses 175 ares en chiffres ronds, elle correspond bien à la taille d'une exploitation paysanne de type familial.

**Répartition de la quantité contractuelle totale en 1987
(contrats de culture)**

Tableau 4

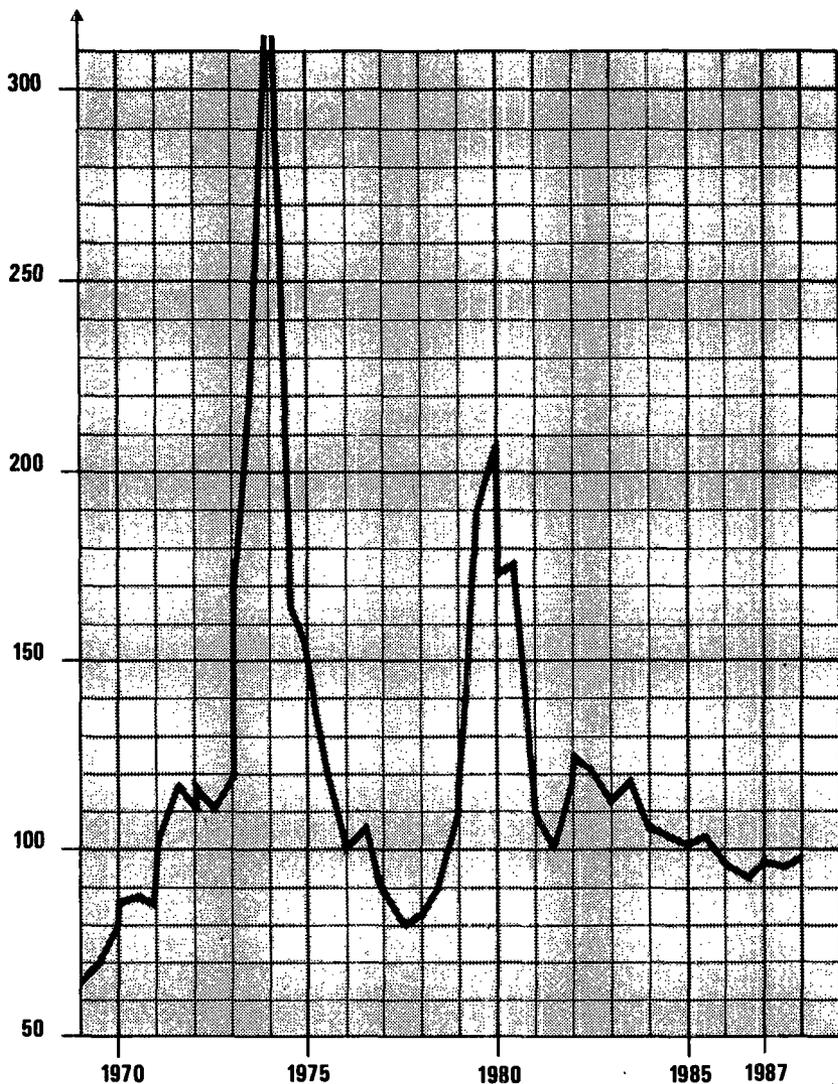
Quantité contractuelle	Planteurs		Quantité totale de betteraves	
	Nombre	%	t	%
jusqu'à 100	5825	68,8	358 500	42,2
101 - 300	2420	28,6	386 000	45,4
301 - 700	205	2,4	87 500	10,3
plus de 700	15	0,2	18 000	2,1
Total	8465	100	850 000	100

Le tableau 4 montre que 97,4 pour cent des planteurs peuvent livrer chacun jusqu'à 300 t de betteraves sucrières et que 87,6 pour cent de la quantité totale de betteraves a été attribuée à ce groupe. Du point de vue de leur taille, ces exploitations peuvent être classées sans hésitation aucune dans la catégorie des exploitations paysannes de type familial. Pour ce qui est des 220 exploitations restantes, on peut admettre qu'il s'agit, dans la majorité des cas, d'unités de production semblables.

Prix du sucre raffiné

Franco, dédouané, y compris les frais payés à la frontière

Fr./dt



L'engagement financier au profit de l'économie sucrière indigène dépend directement des prix payés pour la marchandise importée. Le niveau des prix payés à la frontière au début des années 70 et 80, y compris dédouanement, frais et taxes, est représenté par le *graphique* précédent (prix du sucre raffiné).

La détérioration spectaculaire survenue entre 1974 et 1978 a été immédiatement suivie d'une période de hausse, plus modeste il est vrai qu'en 1974. Par la suite, les prix ont accusé un nouveau fléchissement car, au cours des dernières années, la production mondiale de sucre a dépassé la consommation.

Au vu de cette évolution des prix, les taxes à l'importation ont connu des variations (voir *appendice 1*). Ils se composent de la contribution au fonds de garantie destiné à couvrir les frais occasionnés par les stocks obligatoires, et des taxes à l'importation prévues par l'arrêté sur le sucre. Viennent s'y ajouter la taxe douanière de 22 francs et les frais de dédouanement de 1 fr. 50 par dt.

Logiquement, la baisse du prix du sucre importé a pour conséquence une augmentation de la différence négative entre le prix d'achat du sucre étranger et le prix de revient du sucre indigène. Cette différence est couverte, dans un premier temps, par une contribution initiale de la Confédération. Viennent ensuite une contribution fédérale supplémentaire, la taxe à l'importation, le surplus des recettes provenant de la vente du sucre indigène, ainsi que la contribution aux frais versée par les planteurs et le produit éventuel des intérêts du fonds de garantie. Lorsque les fonds ainsi réunis s'avèrent insuffisants à couvrir la différence négative dans sa totalité (ce qui peut arriver étant donné que la contribution fédérale supplémentaire, la taxe à l'importation et la contribution aux frais sont limités par l'arrêté sur le sucre), le solde est garanti par une avance de la Confédération. Celle-ci doit, en principe, être remboursée l'année suivante. Dans le cas contraire, la Confédération octroie une nouvelle avance.

Il ressort de l'*appendice 2* que, depuis l'année sucrière 1980/81, les différences négatives qui, à l'époque, totalisaient 8 millions de francs, ont atteint en 1986/87 107 millions de francs. Une première avance dut être versée en 1984/85 aux fins de couvrir le solde. A fin 1986/87, les avances représentaient un montant de 74,5 millions de francs. Vu la baisse du prix des betteraves sucrières de 15 fr. 50 à 14 fr. 50, pour une teneur en sucre de 16 pour cent, et l'augmentation exceptionnelle de la taxe à l'importation, savoir de 17 francs à 25 fr. 50 par 100 kg de sucre cristallisé, le montant des avances de la Confédération ne devrait plus augmenter en 1987/88.

L'arrêté sur le sucre de 1979 part d'un plafond de 75 millions de francs environ pour couvrir d'éventuelles différences négatives. Selon l'*appendice 2*, il fallut disposer en moyenne annuelle de 72 millions de francs au cours des sept dernières années. Mais, étant donné qu'en périodes où les prix du marché mondial accusent une hausse – ce qui entraîne une réduction des différences négatives – il n'est pas possible de prélever des fonds supplémentaires, les fortes différences négatives des dernières années n'ont pas pu être couvertes totalement par les moyens financiers disponibles.

✚

12 Résultats de la procédure préliminaire

121 Commission d'experts chargée d'établir une nouvelle réglementation sur le sucre

La préparation d'un nouvel arrêté sur le sucre 1989 a été confiée par le DFEP, fin 1986, à une commission d'experts présidée par M. J.-Cl. Piot, ing. agr., directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Selon décision du 9 décembre 1986 du DFEP, la commission d'experts «Arrêté sur le sucre» était composée comme il suit:

Piot Jean-Claude	Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (président)
Baumann Kurt	Secrétaire de l'Association des producteurs de betteraves à sucre de la Suisse orientale
Biel Walter	Dr. rer. pol., conseiller national, Fédération des coopératives Migros
Brunner Hans-Rudolf	Directeur de la Sucrierie et Raffinerie d'Aarberg SA
Ehrler Melchior	Directeur de l'Union suisse des paysans
Frei Hans	Président de l'Association des producteurs de betteraves à sucre de la Suisse orientale
Fürstenberger Dieter	Secrétaire de la Fédération suisse des importateurs et du commerce
Gerster Richard	Coordinateur en matière de politique de développement
Haldy Michel	Secrétaire de la Commission vaudoise de l'économie sucrière
Herrenschwand Willy	Secrétaire de l'Association des producteurs de betteraves à sucre de la SRA
Parisod Charles	Directeur de l'Office fiduciaire des importations suisses de denrées alimentaires
Pilloud Charles	Président du Centre betteravier suisse

Schwab-Friedrich Hans

Vice-président de l'Association
des producteurs de betteraves à
sucre de la SRA

Zürrer-Blattner Ruth, M^{me}

Présidente du forum des
consommatrices, Section suisse
orientale

A participé aux séances à titre d'expert:

Walther Rolf

Directeur de la Sucrierie de
Frauenfeld SA

Services fédéraux représentés:

Office fédéral de l'agriculture (secrétariat) / Administration fédérale des finances / Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire / Office fédéral des affaires économiques extérieures / Contrôle fédéral des prix.

La commission était chargée d'élucider notamment les questions suivantes:

- Convient-il de donner à la nouvelle législation sur le sucre la forme d'une loi dont la validité serait illimitée dans le temps ou d'un arrêté fédéral valable 5 ou 10 ans?
- La production betteravière indigène doit-elle rester limitée à un certain plafond?
La quantité de 850 000 t doit-elle être maintenue?
Est-il indiqué de limiter les fonds éventuellement nécessaires au financement?
- La répartition de la quantité totale entre les différentes exploitations doit-elle être réglée par la Confédération?
- Dans le cadre des cultures autorisées, est-il concevable que toutes les exploitations bénéficient du prix intégral payé pour les betteraves sucrières? Si non, quels seraient les critères de différenciation?
- Comment pourrait-on améliorer la réglementation actuelle des importations (importation libre, taxe sur le sucre)? A ce sujet il convient d'examiner avec attention les avantages et les désavantages d'un système de prestations (obligation de prise en charge par les importateurs de sucre indigène au prix de revient), ainsi que les questions financières y relatives.
- Quelles sont les mesures qui pourraient être proposées aux fins d'encourager les importations de sucre en provenance des pays en voie de développement (nouvelle répartition des importations)? Les mesures ci-après devront être examinées avec un soin particulier:
 - Préférences tarifaires douanières sur le sucre brut et le sucre cristallisé,
 - Reprise des importations de sucre brut destiné à être raffiné par la Sucrierie & Raffinerie d'Aarberg SA,
 - Obligation de prise en charge imposée aux importateurs sur une base de droit public ou privé, avec ou sans engagements concernant les prix et autres charges.

Ces questions portent en résumé sur trois objets principaux: production indigène, financement et importations provenant des pays en développement. Ci-après sont

données les propositions de la commission d'experts relatives à ces trois objets, propositions qui ont été soumises aux milieux intéressés.

121.1 Production indigène

La production indigène de betteraves sucrières fait l'objet de discussions notamment en ce qui concerne la quantité à produire, le prix en rapport avec la quantité, la répartition de cette quantité et le prix à payer pour les betteraves sucrières.

121.11 Quantité et prix

La production indigène de betteraves sucrières doit rester limitée à une quantité maximale, ainsi que le prévoyait déjà le projet de modification qui a été rejeté. Ce dernier, toutefois, fixait le plafond à 1 000 000 t, alors qu'il était de 850 000 t dans l'arrêté de 1979. Les critiques qui ont précédé la consultation populaire ont porté principalement sur ce relèvement. C'est pourquoi, dans le nouvel arrêté, la quantité maximale (quantité contractuelle totale) fixée chaque année par le Conseil fédéral ne doit pas excéder les 850 000 t, comme jusqu'ici.

Aux termes de l'arrêté de 1979, la quantité contractuelle totale était reprise au prix intégral (prix de base). De plus, ledit arrêté prévoyait que les quantités supplémentaires dues à de fortes récoltes pouvaient compenser jusqu'à concurrence de 10 pour cent les quantités livrées en moins les deux années précédentes. Vint ensuite le projet de modification qui a été rejeté; celui-ci ne reprenait pas cette possibilité. Il prévoyait, par contre, qu'une quantité supplémentaire de 10 pour cent au plus pouvait être prise en charge à un prix correspondant à 70 pour cent du prix de base.

Pour les quantités en plus, le prix payé ne devait correspondre qu'à 30 pour cent du prix de base. Cependant, pour des raisons relatives à la sécurité de l'approvisionnement du pays, le Conseil fédéral pouvait décider que ces quantités seraient aussi payées à un prix plus élevé dans la mesure où il n'en résultait pas de différences négatives.

De l'avis de la commission d'experts, il conviendrait de reprendre cette réglementation dans le nouvel arrêté sur le sucre, en l'adaptant toutefois à la quantité convenue dans les contrats de culture (quantité contractuelle) et en réduisant de 70 à 60 pour cent du prix de base le prix payé pour la quantité supplémentaire de 10 pour cent au plus. De la sorte, le producteur dont les livraisons dépasseraient de 10 pour cent la quantité contractuelle, obtiendrait encore un prix moyen correspondant à 96,4 pour cent du prix de base.

Concernant la quantité contractuelle, le nouvel arrêté sur le sucre devrait mentionner:

- la quantité contractuelle au prix de base,
- une quantité supplémentaire de 10 pour cent au plus à un prix correspondant à 60 pour cent du prix de base,
- le surplus à un prix correspondant à 30 pour cent du prix de base.

Les quantités supplémentaires au-delà de 10 pour cent pourraient toutefois, à titre exceptionnel, être prises en charge à un prix supérieur lorsque, pour des raisons de sécurité alimentaire, le Conseil fédéral en déciderait ainsi et qu'il n'en résulterait pas de différences négatives.

121.12 Répartition

D'après l'arrêté sur le sucre de 1979, les sucreries concluent avec les planteurs des contrats rédigés selon des règles uniformes. De 1981 à 1983, la Confédération a cependant édicté des prescriptions relatives à la répartition de la quantité supplémentaire. L'ordonnance du DFEP, datée du 21 juillet 1981, concernant la quantité supplémentaire de betteraves sucrières pour 1982 (RO 1981 988), stipule que les bénéficiaires sont en premier lieu les exploitations qui ne livrent pas de lait destiné à la commercialisation. Viennent ensuite les nouveaux planteurs à raison d'une quantité contractuelle maximum de 50 t et les petits planteurs qui, produisant moins de 50 t, veulent y parvenir, ainsi que ceux qui exploitent une surface agricole utile inférieure à 15 ha. D'autres bénéficiaires n'entrent en ligne de compte qu'une fois ces catégories d'exploitants satisfaites. Ce principe a encore été appliqué les années suivantes lorsqu'une quantité supplémentaire était disponible.

Le nouvel arrêté devra donner compétence au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions afin que la répartition de la quantité contractuelle totale entre les planteurs permette d'assurer le revenu d'exploitations paysannes de type familial. En outre, pour des considérations d'ordre écologique, il devra être possible, au moyen de dispositions appropriées, de limiter la part des terres ouvertes réservée à la culture de betteraves sucrières. Enfin, le Conseil fédéral pourra, au profit des exploitations paysannes de type familial, réduire de 10 pour cent au plus par an les quantités contractuelles dépassant 500 t. A cet effet, il consultera au préalable les associations de planteurs.

Les sucreries devront conclure avec les producteurs des contrats valables pour une année.

121.13 Prix des betteraves

Comme par le passé, le Conseil fédéral détermine le prix de base que les sucreries payent pour la quantité contractuelle totale de betteraves sucrières. Ce prix doit, en moyenne de plusieurs années, couvrir les coûts de production moyens d'exploitations agricoles gérées rationnellement et reprises à des conditions normales.

Il se pose à présent la question de la différenciation des prix selon les quantités. Par mesure d'équité, un échelonnement identique devrait alors être introduit pour d'autres produits tels que, par exemple, les céréales et le lait. Etant donné que cette manière de faire n'est pas réalisable dans le cadre du nouvel arrêté sur le sucre, il est préférable de renoncer à l'introduction d'un système d'échelonnement des prix pour les betteraves sucrières.

Par contre, il paraît opportun d'introduire une différenciation des recettes sous la forme d'un échelonnement des contributions aux frais qui sont versées par les planteurs de betteraves sucrières. Une différenciation de ce genre existe déjà dans la production laitière.

Le tableau 4 donne déjà la répartition de la quantité de betteraves autorisée pour 1987 d'après les différentes catégories. Le nouvel arrêté prévoit que les volumes de production allant jusqu'à 100 t (il s'agit surtout de petites et moyennes exploitations), de 101 à 300 t (des exploitations de taille moyenne à grande principalement), de 301 à 700 t (des exploitations de plus grande taille notamment) et ceux de plus de 700 t (de grandes exploitations) seront grevés d'une contribution différenciée des planteurs lorsqu'il y aura lieu de couvrir des différences négatives. Selon la commission d'experts, la contribution à charge des exploitations de la plus petite catégorie devrait être, comme par le passé, de 6 centimes par 100 kg de betteraves. Quant à l'écart entre les contributions exigées de ces exploitations et celles des exploitations de la plus grande catégorie, il devrait correspondre à environ 20 centimes par dt.

L'appendice 3 donne, en référence à la ventilation de la quantité totale dans le tableau 4, les montants de la contribution des planteurs d'après la quantité livrée. Par rapport au taux appliqué pour les exploitations de la plus petite catégorie, savoir 6 centimes les 100 kg, il est prévu d'exiger 10 centimes pour les quantités de 101 à 300 t, 18 centimes pour celles de 301 à 700 t et 40 centimes pour un volume dépassant 700 t. Ceci représente pour les planteurs de la catégorie de 101 à 300 t une contribution moyenne de 7,49 centimes, pour ceux de la catégorie de 301 à 700 t de 11,44 centimes et pour les exploitations livrant plus de 700 t de 24,83 centimes les 100 kg. Si l'on calcule la moyenne pondérée de ces différentes contributions, on obtient pour 100 kg de betteraves une contribution de 7,63 centimes au lieu de 6 centimes selon l'arrêté sur le sucre de 1979. En d'autres termes, le taux unitaire de 6 centimes par 100 kg exigé par l'arrêté de 1979 à titre de contribution des planteurs est en moyenne relevé pour toutes les quantités livrées.

Dans ces conditions, il n'est pas proposé d'introduire des prix différenciés. Les recettes des planteurs, par contre, doivent être échelonnées par le biais d'une différenciation de leurs contributions selon la quantité livrée.

121.2 Financement

Concernant la question du financement, nous traiterons tout d'abord de la couverture des différences négatives, puis de la taxe prélevée sur les produits de transformation contenant du sucre, enfin du remboursement des avances consenties par la Confédération pendant la durée de validité de l'arrêté sur le sucre de 1979.

121.21 Couverture des différences négatives

Une forte réduction des prestations fédérales ayant été rejetée lors de la votation populaire, celles-ci devront être maintenues à peu près au niveau actuel. Cela vaut

notamment pour la contribution initiale de la Confédération (10 mio. de fr.) qu'il avait été prévu de biffer dans le texte rejeté de la modification de l'arrêté sur le sucre de 1979. En versant une contribution initiale, la Confédération veut faire état de son intérêt direct au maintien de l'économie sucrière indigène pour assurer un bon équilibre de notre production alimentaire.

Ceci admis, il se pose alors la question de l'acquisition des moyens financiers nécessaires. Rappelons que les sucreries suisses fixent le prix de vente de leur sucre non pas d'après leurs frais de production, mais d'après le prix du sucre importé. Lorsque les prix pratiqués sur le marché mondial sont supérieurs, il en résulte des différences positives et, dans le cas contraire, des différences négatives au sens de l'arrêté fédéral de 1979.

Etant donné que les prix pratiqués sur le marché mondial subissent d'amples fluctuations, il n'est plus possible de maintenir le maximum fixé jusqu'ici pour les fonds supplémentaires à mettre à disposition. Les expériences faites avec l'arrêté sur le sucre de 1979 le prouvent. Les prix extraordinairement bas pratiqués au cours de ces dernières années n'ont pas permis de couvrir les différences négatives à l'aide des seuls moyens prévus à cet effet. C'est la raison pour laquelle la Confédération a dû verser des avances qui ont atteint le montant total de 74,5 millions de francs à la fin de l'année sucrière 1986/87. Ces avances ont été grevées d'un intérêt correspondant au taux payé par la Confédération pour le loyer de l'argent, soit de 4 $\frac{3}{8}$ pour cent pour l'année sucrière 1987/88. Le montant de l'intérêt a été prélevé sur le fonds de compensation créé pour le sucre.

Pour assurer une couverture complète des différences négatives, l'on peut soit diminuer le prix des betteraves sucrières, soit réduire la quantité prise en charge au prix intégral. Le Conseil fédéral a baissé le prix des betteraves sucrières de la récolte 1987 de 15 fr. 50 à 14 fr. 50 les 100 kg. Une réduction de la quantité prise en charge serait par contre en contradiction avec l'orientation générale de la politique agricole, qui vise à étendre les terres ouvertes dans le but de décharger le secteur de la production animale.

Comme par le passé, le solde de la différence négative, savoir le montant qui n'est pas couvert par la contribution initiale, sera réparti entre la Confédération, les consommateurs et les producteurs. La commission d'experts a convenu que la participation de la Confédération serait d'environ quinze parts (contribution supplémentaire), celle des consommateurs d'environ 80 (taxe) et celle des planteurs d'environ cinq parts (contributions aux frais). A supposer que la consommation nette de sucre s'élève à 240 000 t et la production indigène de betteraves sucrières à 850 000 t, il résulte par tranche de 1,5 million de francs de la contribution fédérale supplémentaire, une taxe de 3 fr. 30 par 100 kg de sucre et une contribution des planteurs de 6 centimes par 100 kg de betteraves sucrières. Ce dernier taux n'étant valable que pour des quantités allant jusqu'à 100 t (voir appendice 3) et vu qu'en moyenne, avec la répartition faite en 1987, les planteurs paieraient 7,63 centimes, il en résulterait une prestation de leur part d'environ 6,5 pour cent. Quant à la contribution de la Confédération, qui représentait quelque 25 pour cent, elle serait réduite, alors que la part des consommateurs augmenterait de 67 à 80 pour cent environ.

Ainsi, de l'avis de la commission d'experts, les différences négatives doivent être couvertes en premier par la contribution initiale de 10 millions de francs versée par la Confédération. Pour couvrir les différences négatives dépassant cette somme, il sera perçu, par tranche de 1,5 million de francs de contribution fédérale supplémentaire, une taxe de 3 fr. 30 par 100 kg de sucre et une contribution des planteurs dont le montant s'échelonne entre 6 et 40 centimes par 100 kg de betteraves sucrières. Contrairement à la solution actuelle, ces prestations ne seront pas limitées directement vers le haut, mais indirectement en fonction de la quantité de betteraves à transformer. Cela signifie que les montants indiqués peuvent être augmentés de manière à couvrir la différence négative annuelle.

121.22 Avances

Les avances qui ont été versées par la Confédération aux fins de couvrir les différences négatives et qui n'auront pas été remboursées à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté, seront mises à la charge de trois partenaires, savoir la Confédération, les consommateurs et les producteurs; en d'autres termes, elles devront être remboursées par des contributions et des taxes prélevées en supplément. Leur remboursement doit être achevé au plus tard à l'expiration du nouvel arrêté sur le sucre. Il appartient au Conseil fédéral de décider du montant des restitutions, compte tenu de la différence négative prévue avant le début de l'année sucrière.

121.23 Taxe à l'importation des produits transformés contenant du sucre

Des prix bas pratiqués sur le marché mondial entraînent d'importantes différences négatives et nécessitent en conséquence le prélèvement de taxes élevées sur les importations de sucre. Etant donné, par ailleurs, que les importations de produits transformés à base de fruits ne tombent pas sous le coup de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72) et que les charges douanières dont ils sont grevés restent liées aux conventions conclues dans le cadre du GATT, une taxation du sucre pourrait entraîner des désavantages insurmontables au niveau des coûts pour les producteurs indigènes d'aliments à base de fruits. Ces désavantages constituent des handicaps qui frappent à la fois les achats de sucre et de fruits.

Dans le premier cas (achat de sucre), le handicap correspond au montant total des taxes prélevées à la frontière sur les importations de sucre (appendice 1); si le prix du marché mondial restent bas, cet handicap affaiblit encore davantage la capacité concurrentielle de nos fabricants de produits à base de fruits, contenant du sucre.

Dans le second cas (achat de fruits), l'importance du handicap varie selon le genre et la quantité de fruits indigènes et étrangers transformés. Elle est, par exemple, tout particulièrement grande pour la confiture de cerises noires contenant un pourcentage élevé de fruits indigènes; pour les conserves à base de fruits importés, elle est en revanche négligeable.

Il ressort de ce qui précède qu'en ce qui concerne les produits sucrés transformés à base de fruits, le handicap constitué par l'achat de fruits pourrait être compensé en règle générale par le droit de douane perçu actuellement. Par contre, vu les propositions de financement énoncées dans le nouvel arrêté, le handicap créé par l'achat de sucre augmenterait encore fortement en cas d'une baisse des prix sur le marché mondial, jusqu'à devenir intolérable pour notre industrie de transformation. Pour toutes ces raisons, le projet de modification de l'arrêté sur le sucre de 1979 avait déjà donné compétence au Conseil fédéral de prélever aussi des taxes proportionnelles à la teneur en sucre sur les produits transformés qui contiennent du sucre et ne sont pas assujettis à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72). Le Conseil fédéral devait cependant au préalable entendre l'avis des milieux intéressés.

Par ailleurs, étant donné les engagements pris, il serait nécessaire au préalable d'ouvrir la procédure de déconsolidation des positions douanières correspondantes au sein du GATT. Comme la taxe sur les importations ne serait relevée complètement que lors de fortes baisses des prix du sucre sur le marché mondial, les prestations qu'aurait à fournir la Suisse à titre compensatoire devraient demeurer dans des limites raisonnables.

Cette disposition doit être incluse dans le nouvel arrêté sur le sucre. La prescription selon laquelle le Conseil fédéral doit au préalable prendre l'avis des milieux en question a aussi son importance. A relever également que la taxe ne frappera que les produits dont la matière première est produite en Suisse.

La taxation des succédanés du sucre est rejetée; elle n'avait d'ailleurs pas été prévue. Nous aimerions malgré tout donner au Conseil fédéral la compétence, en cas de besoin, de frapper d'une taxe (recettes supplémentaires) les sirops fabriqués en Suisse (isoglucose, isomérose, sirop de glucose) ainsi que leurs coupages lorsque leur teneur en fructose dépasse 10 pour cent.

121.3 Importations en provenance des pays en développement

L'encouragement des importations de sucre provenant des pays en développement constitue un délicat problème. La commission d'experts en était consciente lorsqu'elle a examiné avec la plus grande attention les diverses possibilités qui permettraient d'encourager les importations de sucre en provenance de ces pays: octroi de préférences douanières en faveur du sucre brut et raffiné, importations de sucre brut destiné au raffinage en Suisse, prise en charge obligatoire pour les importateurs et mesures multilatérales. Ce faisant, l'on était toutefois conscient que le nouvel arrêté sur le sucre devait en principe régler d'abord les problèmes de l'économie sucrière indigène.

De l'avis de la commission d'experts, l'octroi de préférences douanières est une question qui peut être résolue en dehors de l'arrêté du sucre.

La commission a par contre rejeté, en sus des préférences douanières, la proposition de renoncer à percevoir des taxes à l'importation sur le sucre provenant des pays en développement, pareille sélection impliquant un risque de discrimination.

Par ailleurs, le raffinage du sucre brut importé par nos sucreries nécessiterait d'importants investissements. A cela s'ajoute qu'une importation accrue de sucre brut des pays en développement ne leur profiterait guère. Ces pays devraient bien plutôt être encouragés à procéder eux-mêmes au raffinage.

Les importateurs, pour leur part, rejettent catégoriquement l'obligation de prendre en charge, au prix couvrant les frais de production, du sucre raffiné dans les pays en développement. Ils justifient leur attitude en se prévalant de l'économie de marché libre et insistent sur les problèmes pouvant résulter de la qualité du sucre raffiné de ces pays ainsi que sur les possibilités limitées de livraison.

Il ne reste finalement que la solution offerte par des conventions multilatérales, qui doit être recherchée hors du contexte du nouvel arrêté sur le sucre. Pour les pays en développement, il serait utile, qu'une solution satisfaisante puisse être trouvée à ce niveau. C'est pourquoi, à l'occasion des négociations menées au sein du GATT (Uruguay-Round) et de la CNUCED, la Suisse devrait appuyer la mise sur pied d'une convention sucrière internationale, qui comporterait des dispositions réglant l'offre et la demande.

Ces considérations répondent largement aux questions posées à la commission d'experts; elles offrent par la même occasion des propositions quant à leur solution dans le contexte du nouvel arrêté sur le sucre. Il reste cependant encore une remarque à formuler quant à l'obligation pour les importateurs de prendre en charge le sucre indigène au prix de revient. Une telle solution est rejetée catégoriquement par les milieux économiques car elle aurait pour conséquence de perturber dans une mesure intolérable les courants d'échanges commerciaux. De plus, elle ouvrirait la porte au dirigisme dans le domaine des importations, ce qui constituerait une entrave à nos relations commerciales, notamment avec le GATT. Il faut maintenir la possibilité dans le cadre de l'économie de marché de prendre en charge le sucre aux prix usuels pratiqués sur le marché mondial. Une minorité de la commission considère toutefois que la prise en charge obligatoire permettrait de garantir les achats de sucre provenant des pays en développement. Nous sommes cependant d'avis qu'une mainmise aussi draconienne de l'Etat sur l'économie sucrière ne s'impose pas.

122 Résultats de la consultation

122.1 Vue d'ensemble

Sur les 66 organisations consultées (groupements économiques, associations de salariés, organisations de consommateurs et de distributeurs, associations féminines, organisations agricoles et œuvres d'entraide), une bonne moitié a répondu. Parmi les cantons, 20 ont pris position. Enfin, des treize groupements politiques et des partis consultés, nous avons reçu sept réponses. La participation a été légèrement plus faible que lors de la consultation de 1983 sur la modification de l'arrêté en vigueur. Dans la majorité des cas, les réponses ont été très circonstanciées. L'accent a été porté principalement sur l'orientation des structures et de la production, sur une production qui respecte le plus possible l'environnement et sur les possibilités de promouvoir les importations de sucre en provenance des pays en développement.

A une exception près, les organisations consultées ont donné leur accord de principe au projet. Elles ont relevé en général que le rapport y relatif tient compte des arguments et des objections qui ont incité le souverain à rejeter, le 28 septembre 1986, la révision de l'arrêté. De l'avis des milieux économiques, le projet représente un sage compromis, acceptable politiquement parlant.

122.2 Prises de positions des cantons, des organisations et des partis

122.21 Quantité totale de betteraves sucrières

Pour la plupart des associations économiques consultées, des organisations de distributeurs et de consommateurs, ainsi que des associations de salariés, il est nécessaire, et c'est même une condition préalable à l'acceptation du projet, de fixer la quantité annuelle maximale de 850 000 t dans l'arrêté. Concernant le maintien de cette quantité pendant la validité décennale de l'arrêté, la majorité des organisations agricoles, ainsi que certains cantons et partis jugent cette mesure par trop rigoureuse, nonobstant le vote négatif du souverain au relèvement de la quantité totale à 1 million de tonnes. Lesdits milieux pensent cependant que si la situation du marché venait à se modifier, avec, pour conséquence, de meilleures possibilités de financement, le Conseil fédéral devrait avoir la compétence de relever, dans une proportion raisonnable, la quantité totale de betteraves sucrières. Il faudrait, en tout cas, selon eux, prévoir la possibilité de prendre en compte les quantités livrées en moins les deux années précédentes, de manière à atteindre, en moyenne annuelle, la quantité maximale de 850 000 t.

122.22 Prescriptions relatives à l'attribution et la réduction de quantités contractuelles importantes

Les organisations de consommateurs et de distributeurs, ainsi que tous les autres groupements qui souhaitent un respect accru de l'environnement et le maintien des petites exploitations paysannes de type familial, se rallient aux propositions faites et exigent, en partie du moins, des mesures encore plus rigoureuses. En revanche, la plupart des organisations agricoles, ainsi que certains cantons, certaines associations économiques et quelques partis rejettent les prescriptions relatives à la répartition de la quantité totale, qui visent à réduire les grandes quantités attribuées par contrat. A leur avis, de telles prescriptions accentuent l'aspect dirigiste de notre système. Ces tâches devraient être confiées aux associations de planteurs qui les rempliraient dans un esprit de solidarité. A relever encore que nombre d'organisations favorables à l'adoption de ces prescriptions souhaitent aussi que les planteurs soient consultés.

122.23 Prix des betteraves et prix des quantités supplémentaires

Les organisations agricoles, les sucreries et les milieux qui leur sont proches font valoir ici deux éléments de caractère impératif: la nécessité d'atteindre, sur

plusieurs années, un tonnage moyen correspondant à 850 000 t et celle de fixer un prix de base permettant de couvrir les coûts de production. A leur avis, la solution proposée, fondée sur la conclusion de contrats individuels et sur la possibilité de livrer des quantités supplémentaires à un prix progressivement réduit, ne garantit pas d'atteindre les 850 000 t. Supposons, en effet, que l'on paie 60 pour cent du prix de base pour 10 pour cent de la quantité contractuelle, soit un prix inférieur à la valeur marchande des betteraves fourragères, les quantités livrées en moins pour des raisons climatiques ne pourraient pas être compensées par des livraisons supplémentaires effectuées durant les deux années suivantes; la capacité des sucreries n'étant ainsi pas pleinement utilisée, il en résulterait pour elles une hausse des coûts de production. Il faudrait au moins faire en sorte que la réglementation proposée pour les quantités supplémentaires n'entre en vigueur que si la quantité annuelle maximale est dépassée.

Les mêmes milieux exigent aussi que le droit de s'approvisionner en pulpes au prix de revient (coûts de fabrication + contribution à l'investissement + frais de transport) soit inscrit dans l'arrêté et que, par voie de conséquence, la question du droit à une indemnité pour les pulpes soit également réglée. Les autres groupements, pour leur part, ne se sont pas prononcés sur ce point ou ont adopté une attitude négative.

Dans leur réponse, divers groupements exigent aussi une différenciation des prix des betteraves; ils revendiquent également des suppléments de prix dans l'intention d'encourager les petites et moyennes exploitations et de favoriser l'utilisation de méthodes de production respectueuses de l'environnement.

122.24 Financement du fonds de compensation, restitution des avances

Une minorité, répartie entre la plupart des groupements, souhaite à nouveau l'introduction du système de la prise en charge obligatoire, la provenance des importations étant partiellement imposée. La majorité, en revanche, approuve la solution proposée qu'elle considère comme un compromis raisonnable, propre à garantir le financement de l'économie sucrière, ceci quelles que soient les fluctuations du marché.

Cependant, alors que les milieux des consommateurs font valoir que leur contribution atteint la limite de ce qui est tolérable, les planteurs considèrent que leur participation à la couverture de la différence négative est en principe injustifiée. Si l'échelonnement de leur contribution est acceptée par la majorité, les milieux agricoles rejettent toutefois d'en augmenter le montant total. C'est pourquoi, il conviendrait de réduire la contribution que versent les planteurs pour les premières 100 t livrées, de 6 à 4 centimes par 100 kg.

122.25 Produits transformés

La taxe prélevée sur les produits transformés contenant du sucre a été reprise telle quelle de l'arrêté rejeté par le souverain. C'est pourquoi, les avis sont presque identiques à ceux qui ont été exprimés en 1983. Alors que la majorité des

organisations de consommateurs rejettent le prélèvement d'une taxe, les milieux de l'industrie de transformation font valoir qu'en supprimant le plafond de la taxe et qu'en restituant les avances de la Confédération, le handicap qui frappe les achats de sucre ira encore en s'accroissant durant la durée de validité du nouvel arrêté.

122.26 Encouragement des importations de sucre en provenance des pays en développement

Les cantons, les milieux économiques, les organisations de distributeurs, ainsi que la plupart des associations et des organisations agricoles ne se prononcent pas sur les considérations faites à ce sujet dans le rapport. Le cas échéant, ils relèvent que l'encouragement de l'aide aux pays en développement ne peut être réglé dans l'arrêté et que, pour garantir la qualité du sucre, obtenir régulièrement des livraisons et assurer le bon fonctionnement de l'économie de libre concurrence, il ne saurait être question d'introduire l'obligation d'importer à partir de ces pays. C'est aussi pour ces raisons que l'octroi de préférences douanières et la suppression des taxes prélevées à la frontière ont été en partie rejetés.

En revanche, trois partis, une importante association agricole, des organisations féminines et de consommateurs, une association de salariés ainsi que les organisations en faveur de l'aide aux pays en développement souhaitent un engagement plus marqué dans ce sens, qui soit ancré dans l'arrêté. Bien que ces groupements se prononcent pour une réglementation multilatérale dans le cadre d'une convention sur le sucre, ils sont en partie conscients, vu la situation du marché mondial, qu'il ne faut pas compter avec un résultat immédiat. C'est pourquoi, certains d'entre eux exigent l'octroi de préférences douanières, la suppression des taxes prélevées à la frontière, ainsi que l'obligation de s'approvisionner auprès des pays en développement, à raison d'un certain pourcentage. La préférence serait donnée aux pays à même de cultiver la canne à sucre dans des conditions sociales et écologiques acceptables. Dans ce contexte, il est relevé qu'en passant du régime de financement actuel au système de la prise en charge obligatoire, on faciliterait l'aménagement de mesures concrètes.

123 Commission consultative

La Commission consultative, instituée en vertu de l'article 3 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), a, en principe, approuvé le projet. Elle se rallie à l'idée de faire payer le prix de base pour les quantités comprises dans la quantité maximale de 850 000 t. Les propositions demandant la suppression de l'article 3, 3^e alinéa (réduction de 10 % des gros contingents), ainsi que de l'article 9, 4^e alinéa (produits de transformation contenant du sucre), ont, par contre, été rejetées. Enfin, la proposition de réduire de 6 à 4 centimes la contribution des planteurs appartenant à la plus petite catégorie (production de 100 t au plus) a été acceptée sans opposition.

13 Appréciation des résultats

Vu l'issue de la consultation populaire de 1986, le maintien du plafond de 850 000 t a été bien accueilli lors de la procédure préliminaire. Il a, toutefois, été tenu compte à l'article 4, 5^e alinéa, de l'opinion de ceux qui souhaitent atténuer la rigueur de cette mesure au profit de l'approvisionnement du pays, si la situation sur les marchés mondiaux venait à changer.

De l'avis de nombreux milieux consultés, la quantité maximale de 850 000 t devrait représenter une moyenne qui pourrait être atteinte sur plusieurs années. C'est pourquoi, même dans les cas de dépassement des quantités contractuelles individuelles, le prix de base doit être payé intégralement tant que le plafond des 850 000 t n'est pas atteint. Il est ainsi possible de faire face au risque que les sucreries ne soient pas suffisamment approvisionnées, les quantités supplémentaires étant surtout utilisées pour l'affouragement du bétail. Les milieux consultés acceptent aussi les désavantages du système, savoir une complication accrue des décomptes et l'incertitude quant au prix à payer jusqu'au terme de la récolte. Dorénavant, les livraisons au-delà de la quantité contractuelle totale ou de la quantité prévue dans un contrat individuel ne pourront plus compenser les quantités livrées en moins les deux années précédentes.

La compétence du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions relatives à la répartition de la quantité totale et de réduire les contingents importants doit être maintenue. Celui-ci consultera auparavant les associations de planteurs, conformément entre autre à la réglementation prévue à cet effet à l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre b.

Les milieux économiques s'opposent avec force à l'adoption du régime de la prise en charge obligatoire, souhaitée par une minorité, et se rallient au mode de financement proposé.

La Suisse soutient, indépendamment du nouvel arrêté sur le sucre, l'établissement d'une convention internationale sur le sucre, comportant des dispositions de caractère économique. Elle examine, de façon autonome, les possibilités de promouvoir les importations de sucre provenant des pays en développement au moyen de mesures appropriées.

Concernant la proposition, de réduire de 6 à 4 centimes la contribution de planteurs pour les premières 100 t, celle-ci avantagerait principalement les petites exploitations paysannes de type familial; c'est pour cette raison que ce nouveau taux est adopté dans le projet. Toutefois la perte financière qui en résulte doit être compensée par une contribution accrue des planteurs pour les livraisons plus importantes, soit 15 centimes pour les livraisons de 101 à 300 t, 25 centimes de 301 à 700 t et 50 centimes pour plus de 700 t (voir appendice 3).

Le droit des planteurs d'obtenir des pulpes au prix de revient n'est pas repris dans le nouvel arrêté. Les pulpes étaient vendues jusqu'ici au prix du marché pour autant que la demande permette de les écouler sans difficulté pendant l'année sucrière (prix 1988: 5 fr. par 100 kg, franco la gare la plus proche ou départ de la sucrerie). Les recettes obtenues constituent un élément du prix de revient du sucre indigène. Ce dernier comprend: le coût des betteraves, plus les frais de transport des betteraves, plus la marge de transformation, moins les recettes

provenant de la vente de la mélasse et de la vente des pulpes. Cette comptabilisation ne permet cependant pas de calculer le prix de revient des pulpes. Pour y parvenir, il importerait, dans le cadre d'une comptabilité intégrale du prix de revient, de pondérer chaque élément. Or, le coût des betteraves ne saurait être réparti entre les produits obtenus, savoir le sucre, la mélasse et les pulpes. Il en va de même du coût de la transformation.

Dans ces conditions, contrairement aux propositions de la commission d'experts, le projet d'arrêté comporte les modifications essentielles ci-après:

- a. Le montant de la contribution des planteurs pour les 100 premières tonnes au plus est réduit de 6 à 4 centimes par 100 kg; en compensation, la contribution pour les livraisons plus importantes est un peu plus élevée;
- b. La consultation des organisations de planteurs, des sucreries, de la Commission consultative (art. 3 de la loi sur l'agriculture) ainsi que des milieux intéressés, fait l'objet d'un article spécial.

2 Partie spéciale: Commentaire du projet d'arrêté

21 Caractéristiques du projet

Sur beaucoup de points, le projet reprend la réglementation actuellement en vigueur. La quantité maximale est maintenue à 850 000 t. Pour encourager les exploitations paysannes de type familial et promouvoir une production qui respecte l'environnement, il est donné compétence au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions relatives à la répartition de la quantité totale entre les exploitations. Les montants des taxes prélevées ne sont plus limités; ils sont dorénavant fixés en raison de la différence négative prévue. Concernant la contribution des planteurs, celle-ci est échelonnée selon la quantité livrée.

22 Commentaire des divers articles

221 Culture des betteraves sucrières

Article premier

La limitation imposée par l'arrêté sur le sucre de 1979 à la production indigène de betteraves sucrières se retrouve à l'article premier (limitation de la surface) et à l'article 2, 2^e alinéa (limitation de la quantité). Mais c'est la quantité contractuelle totale qui est déterminante pour la conclusion des contrats entre les sucreries et les planteurs individuels (art. 2, 2^e al.).

La conversion en hectares se fondait sur un rendement moyen de 500 dt par ha. Or, comme le montre le tableau 3, le rendement a fortement augmenté au cours de la dernière décennie. Lors de l'établissement des contrats, qui mentionnent entre autres la surface, les sucreries ont à tenir compte de cette évolution. C'est pourquoi le nouvel arrêté fédéral ne doit plus contenir d'indication relative à la surface.

Article 2

Comme par le passé, compétence est donnée au Conseil fédéral de fixer chaque année la quantité contractuelle totale de betteraves sucrières, à prendre en charge par les sucreries sur la base de contrats conclus à titre individuel avec les planteurs. Cette quantité contractuelle totale ne doit pas dépasser 850 000 t par année et correspond ainsi à la quantité déjà prévue par l'arrêté de 1979. Le Conseil fédéral a reçu compétence en la matière pour qu'il soit possible de tenir compte des changements survenus éventuellement sur le plan économique.

Sous le régime actuel, les livraisons supplémentaires dues à de fortes récoltes peuvent compenser des quantités livrées en moins au cours des deux années précédentes, ceci jusqu'à concurrence de 10 pour cent de la quantité fixée par le Conseil fédéral. Cette possibilité est supprimée. Les livraisons supplémentaires seront dorénavant soumises aux conditions fixées à l'article 4, 3^e et 4^e alinéas. C'est pourquoi, le nouveau 3^e alinéa se limite à l'énoncé du principe selon lequel les sucreries sont autorisées à prendre en charge des quantités supplémentaires.

Article 3

L'ancien article 3 est complété par un nouveau 1^{er} alinéa qui donne compétence au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur la manière de répartir la quantité contractuelle totale. Ces prescriptions tiennent compte des besoins d'orienter la production et les structures et visent à assurer le revenu des exploitations paysannes de type familial.

C'est également dans ce sens qu'il convient de comprendre la compétence donnée au Conseil fédéral de réduire de 10 pour cent au plus les quantités contractuelles supérieures à 500 t provenant de l'année précédente. Les quantités devenues ainsi disponibles peuvent être attribuées à des exploitations paysannes de type familial.

Pour favoriser une production qui respecte l'environnement, lesdites prescriptions mentionnent en outre la part de terres ouvertes qui peut être destinée à la culture des betteraves sucrières. La mise en pratique de cette disposition n'est toutefois possible qu'à condition d'obliger les planteurs à fournir aux sucreries les indications nécessaires dans leur demande annuelle de contingent; cette nouvelle obligation est fixée au 5^e alinéa.

Le 4^e alinéa précise que les contrats conclus entre les sucreries et les planteurs sont de droit public. Si un planteur n'accepte pas que sa demande de conclure un contrat de culture soit rejetée ou n'est pas d'accord avec le contrat proposé, il peut exiger de la sucrerie, selon le 6^e alinéa, une décision pouvant faire l'objet d'un recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (art. 17, 1^{er} al.). Concernant la question de savoir si, outre le planteur concerné directement, d'autres peuvent encore exiger une décision attaquant, et dans quelles conditions, il convient d'y répondre en se référant aux principes régissant le droit de recourir. La jurisprudence du Tribunal fédéral n'étant pas encore suffisamment claire (voir ATF 109 Ib 201 ss), il est renoncé à des considérations plus concrètes. Il appartiendra à la pratique de fixer, le cas échéant, les possibilités et les limites pour des tiers d'exiger une décision.

Les dispositions relatives à la répartition de la quantité contractuelle totale doivent être adaptées périodiquement aux nouvelles conditions. Il appartient au Conseil fédéral d'assumer cette tâche.

222 Transformation des betteraves sucrières

Article 4

Le prix des betteraves sucrières entrant dans la quantité contractuelle totale (prix de base) est fixé chaque année; ce qui permet de tenir compte de l'évolution des coûts de production. C'est dans le but de maintenir cette flexibilité, que le Conseil fédéral a été chargé de fixer le prix.

L'obligation de tenir compte de l'intérêt à promouvoir la qualité des betteraves fait l'objet d'une nouvelle disposition. Comme par le passé, le prix doit, en moyenne de plusieurs années, couvrir les coûts de production moyens d'entreprises agricoles gérées rationnellement et reprises à des conditions normales.

La réglementation des 3^e et 4^e alinéas concernant le prix payé pour les quantités supplémentaires est aussi nouvelle. Si les quantités livrées excèdent dans l'ensemble la quantité contractuelle totale, il est payé un prix correspondant à 60 pour cent du prix de base pour les quantités livrées jusqu'à 10 pour cent en plus de la quantité contractuelle individuelle.

Lors de l'établissement des décomptes destinés aux planteurs, il est tenu compte des éventuelles livraisons en moins eu égard à la quantité contractuelle totale.

Quant aux surplus dépassant le 10 pour cent en question, le prix ne devra pas aller au-delà de 30 pour cent du prix de base. La valeur fourragère des betteraves représentant, suivant la teneur en sucre, 80 à 90 pour cent du prix de base, il est improbable que de tels surplus soient livrés aux sucreries.

Toutefois, aux fins d'assurer l'approvisionnement du pays, le Conseil fédéral peut, à condition qu'il n'en résulte pas une différence négative, fixer un prix équivalant au prix de base pour les quantités supplémentaires de 10 pour cent au plus, et un prix correspondant à 60 pour cent du prix de base pour le surplus.

Article 5

Les 1^{er} et 2^e alinéas reprennent le texte de l'arrêté sur le sucre de 1979.

Article 6

Les 1^{er} et 3^e alinéas correspondent aux dispositions qui figurent dans l'arrêté sur le sucre de 1979.

Le 2^e alinéa est nouveau. Il stipule que les sucreries doivent avoir la possibilité de participer, dans une mesure raisonnable, aux bénéfices nets éventuels provenant d'activités connexes ou du résultat du rendement en sucre blanc. La principale activité des sucreries consiste en la production et la vente du sucre provenant de betteraves sucrières indigènes. Dans le cadre de cette activité, elles disposent d'une marge de transformation qui est fixée au début de la récolte de betteraves sucrières. Tout écart par rapport à cette marge est mis au compte des sucreries. Ces dernières exercent cependant encore d'autres activités en relation avec la

précédente, telles que la vente de semences de betteraves, le commerce de sucre lorsqu'il y a des problèmes de stocks, etc. Ces activités accessoires peuvent aussi être source de recettes. Ces dernières étant dues au mérite des sucreries, il est équitable de les faire participer au bénéfice net. L'arrêté sur le sucre de 1979 ne dit rien à ce sujet.

Le procédé utilisé jusqu'ici pour fixer la marge de transformation – celle-ci comprend tous les frais de transformation – s'est avéré valable. Non seulement, il contraint les sucreries à une gestion rationnelle constante, mais il garantit que la transformation des betteraves sucrières est opérée conformément aux impératifs de l'économie d'entreprise. Grâce à ce procédé, il est possible de se rendre compte qu'au cours de ces dernières années les sucreries ont aussi bien réalisé des gains que subi des pertes, dans une mesure limitée il est vrai.

D'entente avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et après consultation des sucreries, le Contrôle fédéral des prix (CP) a édicté, sur la base des expériences faites entre-temps, des directives quant à la manière d'évaluer la marge de transformation et d'établir le système de décompte. Ces directives portent aussi sur les activités accessoires. Ainsi par exemple, un éventuel bénéfice net résultant du commerce du sucre est réparti à raison de 50 pour cent entre les sucreries et le fonds de compensation. Le résultat du rendement en sucre blanc entre aussi dans ce contexte. Il est calculé sur la base du rendement théorique (beta lyser) par rapport au rendement réel. Depuis 1982/83, les différences n'ont été que positives et les sucreries en ont profité.

Le nouveau 2^e alinéa constitue la base juridique d'une pratique qui s'est instaurée pendant la validité de l'arrêté sur le sucre de 1979. Matériellement, il n'apporte aucun changement.

223 Mise en valeur du sucre

Articles 7 et 8

Les dispositions concernant le prix du sucre et les différences positives et négatives ont été reprises par analogie de l'arrêté sur le sucre de 1979. Au 1^{er} alinéa de l'article 7, il est clairement dit que tous les produits dérivés de la transformation de betteraves sucrières sont vendus par les sucreries «à des prix en rapport avec ceux de la marchandise importée de qualité comparable». Les pulpes appartiennent à ce genre de produits.

Article 9

Comme le prévoyait déjà l'arrêté sur le sucre de 1979, le Conseil fédéral peut remettre la gestion du fonds de compensation destiné à couvrir d'éventuelles différences négatives à un service fédéral ou à un organisme de l'économie privée. Cette tâche a été confiée à l'Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaire, qui s'est déclaré prêt à la poursuivre après l'entrée en vigueur du nouvel arrêté.

Le 2^e alinéa prévoit, ce qui est nouveau, que la contribution initiale de la Confédération de 10 millions de francs au plus par an, soit également versée au

fonds de compensation. Grâce à cette mesure, il est possible, à la lecture du compte annuel du fonds de compensation, de se rendre compte immédiatement de la différence négative totale de l'année sucrière en cause. Les contributions fédérales n'étant versées au fonds qu'au moment où elles sont utilisées, cette innovation n'a pas d'autres effets pour la Confédération.

La contribution supplémentaire de la Confédération, la taxe, les recettes supplémentaires, ainsi que la contribution des planteurs doivent être fixées de manière à permettre la couverture d'éventuelles différences négatives selon des parts de 15, 80 et 5 environ (pour une consommation nette de 240 000 t de sucre et une production de 850 000 t de betteraves sucrières). A noter que les contributions des planteurs sont pour la première fois échelonnées d'après la quantité livrée; compte tenu des taux mentionnés au 5^e alinéa, elles correspondent en tout à une quote-part de 6,5 pour cent.

Les contributions et les taxes devant être adaptées périodiquement aux nouvelles conditions, il n'a pas été possible d'en fixer les montants dans l'arrêté. Il appartient au Conseil fédéral de les déterminer chaque année de manière à couvrir entièrement les différences négatives prévisibles.

Le nouveau 4^e alinéa donne pouvoir au Conseil fédéral de percevoir également une taxe proportionnelle à la teneur en sucre sur les produits de transformation contenant du sucre, lorsque ces derniers ne sont pas assujettis à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés et lorsque la matière première est produite en Suisse. Il peut aussi prélever les recettes supplémentaires provenant des sirops fabriqués en Suisse, lorsque la teneur en fructose de ceux-ci dépasse 10 pour cent. De telles prescriptions toutefois ne peuvent être mises à exécution qu'après consultation des milieux intéressés. Par délégation et prescription potestative, le Conseil fédéral est à même de prendre en considération les nouvelles conditions du marché.

Enfin, comme c'est déjà le cas maintenant, le montant de la taxe payée sur le sucre destiné à la fabrication de produits à base de sucre est restitué lorsque ceux-ci sont exportés.

Article 10

Le 1^{er} alinéa fixe l'ordre dans lequel il sera fait appel aux moyens financiers du fonds de compensation, destinés à la couverture des différences négatives.

Au cas où la différence négative d'une année sucrière est inférieure à 10 millions de francs et que le montant dont dispose le fonds de compensation dépasse 15 millions de francs, il ne sera fait appel à la contribution initiale de la Confédération que dans une proportion qui permette de ne pas réduire les moyens financiers du fonds à moins de 15 millions de francs. Cette proportion devra toutefois couvrir au moins 50 pour cent de la différence négative.

Article 11

Les 1^{er} et 3^e alinéas correspondent analogiquement aux dispositions de l'arrêté sur le sucre de 1979. Les avances éventuelles destinées à la couverture d'une différence négative ne sont plus grevées d'intérêt (1^{er} al.).

Le 2^e alinéa est nouveau. Il règle le remboursement des avances accordées par la Confédération durant la période de validité de l'arrêté sur le sucre de 1979. Les fonds nécessaires à cet effet sont à réunir au moyen de contributions supplémentaires de la Confédération, de taxes et de contributions de la part des planteurs. Le remboursement doit être achevé au plus tard dans les dix années sucrières qui suivent. En fixant les montants annuels à rembourser, le Conseil fédéral tiendra compte de la différence négative à prévoir pour l'année sucrière en cours. Cette manière de procéder vise à éviter une charge par trop excessive. Les avances octroyées au fonds de compensation durant la durée de validité de l'arrêté de 1979 ne seront plus grevées d'intérêt à partir du 1^{er} octobre 1989.

224 Organisation

Article 12

La tâche qu'impose le droit fédéral aux sucreries est tirée de l'article traitant de l'exécution et explicitée à l'article 12.

Une loi fédérale instituant des aides financières et des indemnités (loi sur les subventions) est en préparation. Etant donné qu'elle traitera du remboursement des contributions indûment obtenues, l'article 12 de l'arrêté de 1979 n'a pas été repris. A relever encore que l'obligation de rembourser résulte aussi des principes généraux régissant le droit administratif suisse.

Articles 13 et 14

Ces articles sont repris à une exception près de l'arrêté de 1979. L'exception concerne l'ancien 4^e alinéa de l'article 14. Celui-ci a fait l'objet d'une nouvelle version et d'un complément repris à l'article 19, 1^{er} alinéa, lettre c.

Article 15

Les dispositions rejoignent en principe celles de l'arrêté sur le sucre de 1979. Seul le 2^e alinéa est nouveau; il laisse aux sucreries la liberté de déterminer celle qui sera autorisée à raffiner les 40 000 t de sucre brut importé (quantité maximale). Sous le régime actuel, la sucrerie de Frauenfeld SA n'a pas l'autorisation requise.

Article 16

Cet article est repris de l'arrêté de 1979.

225 Protection juridique

Article 17

Les recours contre des décisions prises par les sucreries et les litiges survenus lors de l'établissement des contrats de culture sont traités en première instance par l'OAFG.

Une fois achevée la révision de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, les décisions de l'OFAF seront attaquables par voie de recours non plus auprès du DFEP lui-même, mais auprès d'une commission de recours de ce département.

C'est elle qui décidera, en dernière instance, dans les cas où le recours de droit administratif ne peut être adressé auprès du Tribunal fédéral.

226 Dispositions finales

Article 18

Le 2^e alinéa de la disposition d'exécution de l'arrêté de 1979 n'a pas été repris, étant donné que l'article 12 mentionne déjà la tâche qui incombe aux sucreries. Par ailleurs, l'article 9 sur le fonds de compensation règle d'une manière concrète la coopération éventuelle d'un organisme de l'économie privée.

Article 19

Cet article mentionne tous les milieux que doivent consulter le Conseil fédéral (1^{er} al.) et le Département fédéral des finances (2^e al.).

La lettre a du 1^{er} alinéa prévoit, ce qui est nouveau, que la Commission consultative instituée conformément à l'article 3 de la loi sur l'agriculture doit être consultée non seulement lors de la fixation du prix des betteraves sucrières, mais aussi à l'occasion de la détermination de la quantité contractuelle totale et de la promulgation de dispositions portant sur la répartition de cette quantité.

Ce qui est nouveau aussi, la lettre b du 1^{er} alinéa prescrit au Conseil fédéral, pour qu'il soit davantage tenu compte de la responsabilité des planteurs, de prendre l'avis des organisations de ces derniers avant de fixer la quantité contractuelle totale, de promulguer des dispositions quant à sa répartition ou de prendre des décisions sur des questions fondamentales en rapport avec la culture betteravière.

Enfin, la lettre c du 1^{er} alinéa toujours précise également, pour la première fois, le moment où les sucreries doivent être consultées, savoir avant la fixation de la quantité contractuelle totale, la promulgation de dispositions relatives à sa répartition et la prise de décisions portant sur sa mise en valeur.

Reste le 2^e alinéa qui prévoit que le Département fédéral des finances prenne l'avis des sucreries avant de fixer la marge de transformation.

Article 20

Cet article a été repris de l'arrêté de 1979.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Sur le plan de la Confédération

Les conséquences financières pour la Confédération varient selon le prix du sucre importé. Si ce dernier est supérieur aux frais de production du sucre indigène, il en résulte une différence positive qui alimente le fonds de compensation destiné à couvrir d'éventuelles différences négatives. Dans le cas contraire, nous avons une différence négative. Le Confédération participe alors à la couverture de cette dernière avec une contribution initiale de 10 millions de francs. Sa participation à

la couverture de différences négatives supplémentaires représente environ 15 pour cent. Ces dernières étant estimées pour l'année sucrière 1986/87 à 107 millions de francs en chiffres ronds (voir appendice 2), la participation de la Confédération serait donc de 14,5 millions de francs, soit une contribution fédérale totale de 24,5 millions de francs. Sur la base des données actuellement en notre possession, nous pouvons toutefois admettre que les différences négatives seront moins importantes les prochaines années. Il va de soi que la réduction du prix des betteraves sucrières en 1987/88 se répercutera en conséquence.

Si les prix sur le marché mondial accusent une hausse, la prestation fédérale diminue. Mais il faut aussi tenir compte de la participation fédérale au remboursement des avances que la Confédération aura octroyées jusqu'à l'échéance de l'arrêté sur le sucre de 1979 (art. 11, 2^e al.). Actuellement, ces avances sont estimées à 74 millions de francs, de sorte que la Confédération devra verser une contribution supplémentaire de 11 millions de francs répartis sur dix ans au plus. Le projet n'a pas d'effet sur l'effectif du personnel fédéral.

312 Sur le plan des cantons et des communes

L'exécution de dispositions supplémentaires en rapport avec la répartition de la quantité contractuelle totale (art. 3, 1^{er} al.) nécessitant éventuellement un plus grand nombre de contrôles de la part des offices de la culture des champs, il est possible que des cantons et des communes soient touchés par le projet.

32 Autres conséquences

321 Sur le plan économique

Les possibilités pour le Conseil fédéral d'édicter des dispositions sur la répartition de la quantité totale de betteraves sucrières entre les exploitations, de réduire les quantités contractuelles importantes et d'échelonner les contributions des planteurs sont à l'avantage des exploitations paysannes de type familial et contribuent à garantir leur revenu.

322 Sur le plan écologique

Les dispositions concernant le rapport de la surface de betteraves sucrières à la superficie des terres ouvertes favoriseront une rotation appropriée des cultures et une culture des champs qui respecte l'environnement.

323 Sur les relations internationales de la Suisse

Depuis le début des années 70, la part des Etats de la CE dans nos importations s'est fortement accrue.

C'est ainsi que cette part est passée de 68 pour cent en moyenne pour la période de 1960 à 1968 à 93 pour cent en 1973. Depuis la fin des années 70, la quasi totalité

de nos importations de sucre est fournie par la CE. Ainsi, en moyenne des années 1986/87, 132 000 t ou 98 pour cent du sucre cristallisé importé provenaient de la CE, dont 75 pour cent de la République fédérale d'Allemagne. Cette forte augmentation de nos importations de sucre en provenance de la CE s'est principalement faite au détriment des pays en développement; elle est due, entre autres, aux restitutions versées aux exportateurs de sucre des pays de la CE.

La culture indigène de betterave sucrière restant limitée à une quantité maximale de 850 000 t et les importations de sucre demeurant libéralisées, le nouvel arrêté n'aura pas d'impact sur la quote-part des importations et leurs provenances.

En résumé, le nouvel arrêté sur le sucre n'entraînera pas de changement dans nos relations avec la CE, car il ne contient aucune mesure visant à faciliter les importations de sucre en provenance des pays en développement.

4 Programme de la législation

Le présent projet d'arrêté figure dans les grandes lignes de la politique gouvernementale 1987-1991 (FF 1988 I 353, ch. 2.22).

5 Relation avec le droit européen

51 Organisation du marché du sucre dans la CE

Comme c'est le cas pour la plupart des produits agricoles, le marché du sucre, dans la CE, est soumis à une organisation commune du marché, introduite le 1^{er} juillet 1968. Les caractéristiques principales de cette organisation sont l'attribution de quotas de production de sucre et d'isoglucose à chaque pays membre, l'octroi de garanties de prix et d'écoulement ainsi que le prélèvement de taxes et le versement de restitutions à la frontière. La CE, vu l'importance de sa production sucrière (1985/86: taux d'auto-approvisionnement de 129 %), est nettement orientée vers les exportations. Pendant les prochaines années, pour le moins, l'organisation du marché du sucre dans la CE ne devrait pas subir d'importantes modifications.

52 Compatibilité avec le droit européen

Aucune disparité par rapport à l'ordre juridique de la CE ne résulte du nouvel arrêté. Le nouveau facteur, savoir le non-plafonnement de la taxe à l'importation, ne fait nullement obstacle à une intégration; il est assez proche, en effet, du système qui caractérise l'organisation du marché du sucre au sein de la CE. Il en va de même de sa possibilité de prélever une taxe à l'importation sur les produits transformés contenant du sucre, qui ne sont pas soumis à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. L'introduction éventuelle d'une telle mesure nécessite au préalable, toutefois, la mise en œuvre auprès du GATT de la procédure habituelle de déconsolidation. Ainsi donc, les droits et les engagements convenus avec nos principaux partenaires – et la CE – ne sont pas mis en question.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

L'arrêté sur le sucre se fonde pour l'essentiel sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, de la constitution. Selon cet alinéa, lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté de commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale; elle peut de même prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries, lorsque l'économie n'est pas en mesure d'y remédier par ses propres moyens.

Selon l'article 31^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution, des dispositions visant à conserver une forte population paysanne ainsi qu'à assurer la productivité de l'agriculture ne pourront être édictées que si les branches économiques qui doivent être protégées ont pris elles-mêmes les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elles. A notre avis, cette condition est remplie par le fait que les planteurs participent au financement des sucreries, notamment de celle de Frauenfeld et du Centre betteravier suisse.

62 Délégation du droit de légiférer

La perception de taxes sur les importations de sucre peut être fondées sur l'article 28 de la constitution: celui-ci autorise la Confédération à percevoir des droits *d'entrée et des droits de sortie*.

En ce qui concerne les pouvoirs délégués en la matière au Conseil fédéral, leur nécessité a été largement expliquée dans les commentaires relatifs aux différentes dispositions (art. 2, 3, 4 et 9).

63 Forme de l'acte à adopter

Initialement, les arrêtés sur le sucre avaient une durée de validité de cinq ans. La validité décennale a été accordée pour la première fois à l'arrêté de 1979. Or, déjà pendant cette période, des modifications ont été discutées et arrêtées; ce qui prouve bien qu'un délai de validité limité à dix ans au plus correspond à la situation de notre économie sucrière. Une solution permanente sous la forme d'une loi fédérale a fait, il est vrai, l'objet d'une étude. Cependant, comme la présente réglementation, dans sa conception, ne se prête pas à une durée de validité illimitée, cette variante a été abandonnée.

Contributions au fonds de garantie et taxes à l'importation

Année sucrière (1 ^{er} oct. au 30 sept.)	Valable à partir du	Contribution au fonds de garantie Fr./dt	Taxe à l'importation Fr./dt	Total ¹⁾ Fr./dt
1979/80	1 ^{er} octobre 1979	13.—	17.—	30.—
	19 décembre 1979	15.—	17.—	32.—
1980/81	1 ^{er} octobre 1980	23.05	5.95	29.—
1981/82	1 ^{er} octobre 1981	27.20	1.80	29.—
	7 juin 1982	32.20		34.—
1982/83	1 ^{er} octobre 1982	27.80	16.20	44.—
1983/84	1 ^{er} octobre 1983	25.60	14.40	40.—
	1 ^{er} avril 1984	22.60		37.—
1984/85	1 ^{er} octobre 1984	19.—	18.—	37.—
1985/86	1 ^{er} octobre 1985	19.—	18.—	37.—
	1 ^{er} janvier 1986	20.—	17.—	37.—
1986/87	1 ^{er} octobre 1986	20.—	25.50 ²⁾	45.50
1987/88	1 ^{er} octobre 1987	20.—	25.50 ²⁾	45.50

¹⁾ Plus taxe de dédouanement de 22 francs et frais payés à la frontière de 1 fr. 50/dt.

²⁾ Supplément de 50 pour cent selon article 9, 5^e alinéa.

Dépenses en faveur de l'économie sucrière indigène
(Différences négatives)

	Année sucrière						
	1980/81 Fr.	1981/82 Fr.	1982/83 Fr.	1983/84 Fr.	1984/85 Fr.	1985/86 Fr.	1986/87 Fr.
<i>Différence négative</i>	8 157 239	26 531 475	64 990 005	82 501 842	101 544 088	111 257 886	107 498 467
Couverte par:							
Contribution fédérale	7 663 455	11 816 338	22 458 329	25 691 581	22 879 215	24 375 000	32 500 000
Taxes à l'importation et recettes supplémentaires sucre indigène	449 617	13 158 362	33 827 001	48 401 709	52 618 869	46 063 834	47 720 258
Contribution des planteurs	44 167	1 556 775	4 356 880	6 064 903	5 283 024	4 740 734	6 860 651
Produit des intérêts	—	—	4 347 795	2 343 649	3 931 236	989 715	1 084 776
Solde ¹⁾	—	—	—	—	16 831 744	35 088 603	19 332 782
Intérêts des avances	—	—	—	—	—	792 799	2 437 983
<i>Avance octroyée en fin d'année sucrière</i> .	—	—	—	—	16 831 744	52 713 146	74 483 911

¹⁾ Le solde de la différence négative est couvert par une avance de la Confédération. L'intérêt servi sur cette avance est à la charge du compte sucrier. L'avance doit être remboursée l'année suivante ou, au besoin, reportée.

Contributions aux frais des planteurs

Catégorie	Nombre de planteurs	Quantité contractuelle 1987 t	Proposition de la Commission d'experts			Proposition Arrêté fédéral		
			Contribution par dt (art. 9, 5 ^e al., let. b) ct.	Contributions ¹⁾ Fr.	Contribution moyenne ct.	Contribution par dt (art. 9, 5 ^e al., let. b) ct.	Contributions ¹⁾ Fr.	Contribution moyenne ct.
Jusqu'à 100 t	5825	358 500	6	215 100	6,00	4	143 400	4,00
101 - 300 t	2420	386 000	10	289 200	7,49	15	312 800	8,10
301 - 700 t	205	87 500	18	100 100	11,44	25	134 700	15,39
plus de 700 t	15	18 000	40	44 700	24,83	50	57 600	32,00
Total	8465	850 000		649 100	7,63		648 500	7,63
¹⁾ Il faut verser: <ul style="list-style-type: none"> - 6/ 4 ct./dt pour les premières 100 t - 10/15 ct./dt pour la 101^e à la 300^e t - 18/25 ct./dt pour la 301^e à la 700^e t - 40/50 ct./dt pour la 700^e t et suivantes 								

Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène (Arrêté sur le sucre)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 28, 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, 4^e alinéa, et 32, 3^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1988¹⁾,
arrête:

Section 1: Culture des betteraves sucrières

Article premier Encouragement

La Confédération encourage la culture et la mise en valeur de betteraves sucrières aux fins suivantes:

- a. Faciliter l'adaptation de la production agricole indigène aux possibilités d'écoulement;
- b. Diversifier la production agricole;
- c. Etendre, en temps utile, les cultures des champs lorsque les importations sont perturbées;
- d. Assurer l'approvisionnement du pays en sucre.

Art. 2 Quantité contractuelle totale et quantité supplémentaire

¹ Le Conseil fédéral fixe chaque année la quantité de betteraves sucrières (quantité contractuelle totale), qui fait l'objet de contrats de culture (quantités contractuelles individuelles) conclus entre les sucreries (art. 12, 1^{er} al.) et les planteurs. Ce faisant, il tient compte des conditions économiques et des possibilités financières mentionnées dans les articles 8 à 10.

² La quantité contractuelle totale ne devra pas excéder 850 000 t par an.

³ Les sucreries sont autorisées à prendre des betteraves sucrières (quantité supplémentaire) en plus de la quantité contractuelle totale.

Art. 3 Répartition de la quantité contractuelle totale. Contrats de culture

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions qui règlent la répartition de la quantité contractuelle totale entre les planteurs; il le fait en considération des besoins d'orienter les structures et la production, et d'assurer le revenu des

¹⁾ FF 1988 III 1109

exploitations paysannes de type familial. A cette occasion, il tient compte périodiquement des changements de situation.

² Dans l'intérêt d'une production respectueuse de l'environnement, lesdites prescriptions déterminent, en particulier, la proportion de surface de culture de betteraves sucrières par rapport aux terres ouvertes.

³ Le Conseil fédéral peut, dans l'intention de favoriser des exploitations paysannes de type familial, réduire de 10 pour cent au plus les quantités contractuelles de l'année précédente qui excède 500 t. Il est autorisé à le faire indépendamment des prescriptions prévues au 1^{er} alinéa.

⁴ Les sucreries répartissent chaque année la quantité contractuelle totale entre les planteurs. Elles concluent avec eux des contrats de culture de droit public, rédigés selon des règles uniformes, dans lesquels sont fixées la quantité contractuelle individuelle et les autres conditions de prise en charge.

⁵ Les planteurs sont tenus de donner aux sucreries les indications nécessaires à l'attribution des quantités.

⁶ Si un planteur n'est pas d'accord avec le rejet de sa demande de conclure un contrat de culture ou conteste le contrat qui lui est proposé, il peut exiger que la sucrerie prenne une décision.

Section 2: Transformation des betteraves sucrières

Art. 4 Prix des betteraves

¹ Le Conseil fédéral détermine chaque année le prix que les sucreries paient pour la quantité contractuelle totale (prix de base). Il fixe en outre les principales conditions de prise en charge. Ce faisant, il tient compte tout spécialement de l'encouragement à l'amélioration de la qualité des betteraves.

² Le prix des betteraves doit, en moyenne de plusieurs années, couvrir les coûts de production moyens d'entreprises agricoles gérées rationnellement et reprises à des conditions normales.

³ Le prix des quantités supplémentaires correspond à:

- a. 60 pour cent du prix de base, lorsque le surplus n'excède pas 10 pour cent de la quantité contractuelle individuelle;
- b. 30 pour cent du prix de base, lorsque le surplus est en sus des 10 pour cent précités.

⁴ Les quantités supplémentaires sont payées au prix de base aussi longtemps que la quantité contractuelle totale n'est pas atteinte.

⁵ Lorsque l'approvisionnement du pays le justifie, le Conseil fédéral peut décider que la quantité fixée au 3^e alinéa, lettre a, soit prise en charge au prix de base, et la quantité mentionnée à la lettre b, à un prix correspondant à 60 pour cent du prix de base. Le Conseil fédéral est habilité à prendre cette décision pour autant qu'il n'en résulte pas de différences négatives (art. 8, 2^e al.).

Art. 5 Prix de revient déterminant

¹ Le prix de revient déterminant des sucreries comprend le prix payé pour les betteraves et une marge de transformation.

² La marge de transformation est le montant revenant aux sucreries pour la transformation des betteraves. Elle est calculée par le Contrôle fédéral des prix selon les principes relevant de la gestion d'entreprise, et fixée avant la récolte par le Département fédéral des finances, après consultation des sucreries.

Art. 6 Bénéfices et déficits

¹ Les bénéfices nets réalisés dans les limites de la marge de transformation reviennent aux sucreries; celles-ci supportent les déficits éventuels.

² Les sucreries doivent avoir la possibilité de participer, dans une mesure raisonnable, au bénéfice net éventuel provenant d'activités connexes ou du rendement de l'extraction du sucre.

³ Le Conseil fédéral peut, s'il le faut, limiter le dividende brut versé aux actionnaires.

Section 3: Mise en valeur du sucre

Art. 7 Prix du sucre

¹ Les sucreries vendent leur sucre et les produits dérivés provenant de la mise en valeur des betteraves sucrières à des prix en rapport avec ceux de la marchandise importée de qualité comparable. Au besoin, le Contrôle fédéral des prix fixe le prix de vente.

² Lorsqu'une taxe sur le sucre importé est perçue, majorée, réduite ou supprimée, les sucreries ajustent simultanément le prix de vente de leur sucre, y compris le sucre raffiné qu'elles ont tiré du sucre brut importé.

Art. 8 Différences positives et négatives

¹ Quand le prix de vente du sucre indigène est supérieur au prix de revient déterminant, il s'ensuit une différence positive.

² Quand le prix de vente est inférieur au prix de revient déterminant, il en résulte une différence négative.

Art. 9 Fonds de compensation

¹ Un fonds de compensation est créé aux fins de couvrir les différences négatives; le Conseil fédéral en confie la gestion à un service fédéral ou à un organisme de l'économie privée.

² Le fonds est alimenté par les ressources suivantes:

- a. Les différences positives;

- b. La part des bénéfices provenant des activités connexes des sucreries (art. 6, 2^e al.);
- c. Une contribution initiale de la Confédération de 10 millions de francs au plus par année;
- d. Une contribution supplémentaire de la Confédération;
- e. Une taxe prélevée par 100 kg de sucre importé, en tant qu'il relève des numéros du tarif des douanes suisses 1986¹⁾, désignés par le Conseil fédéral;
- f. Les recettes supplémentaires provenant de la taxe prélevée sur le sucre importé, taxe qui est calculée par rapport au prix du sucre indigène;
- g. Une contribution des planteurs par 100 kg de betteraves livrées.

³ Avant le début de chaque année sucrière, le Conseil fédéral fixe les montants des contributions et des taxes de telle sorte que la recette couvre la différence négative prévue pour cette année; ce faisant, il tient compte de l'état du fonds de compensation.

⁴ Aux fins d'alimenter le fonds de compensation, le Conseil fédéral peut:

- a. Prélever la taxe prévue au 2^e alinéa, lettre e, aussi sur les produits transformés qui contiennent du sucre et ne sont pas soumis à la loi fédérale du 13 décembre 1974²⁾ sur l'importation et l'exportation des produits agricoles transformés, et dont la matière première est cultivée en Suisse;
- b. Prélever les recettes supplémentaires conformément au 2^e alinéa, lettre f, sur les sirops (isomérose, isoglucose, sirop de glucose) fabriqués dans le pays, ainsi que sur les coupages lorsque la teneur en fructose est supérieure à 10 pour cent.

⁵ A chaque tranche de 1,5 million de francs de la contribution supplémentaire fédérale correspondent:

- a. Une taxe de 3 fr. 30 par 100 kg de sucre raffiné importé et
- b. Une contribution des planteurs, par 100 kg de betteraves livrées, de
 - 4 ct. pour les 100 premières tonnes,
 - 15 ct. de 101 à 300 t,
 - 25 ct. de 301 à 700 t et
 - 50 ct. pour les quantités supérieures à 700 t.

⁶ Les contributions fédérales ne sont versées au fonds de compensation qu'au moment où elles sont utilisées.

⁷ La taxe à l'importation payée sur le sucre destiné à la fabrication de produits est remboursée lorsque ces derniers sont exportés.

Art. 10 Couverture des différences négatives

¹ Les différences négatives sont couvertes, dans l'ordre suivant, par:

- a. Les différences positives des années antérieures;

¹⁾ RS 632.10 annexe

²⁾ RS 632.111.72

- b. La contribution initiale de la Confédération;
- c. Les autres ressources du fonds de compensation.

² Lorsque le montant à couvrir par la contribution initiale est inférieur à 10 millions de francs, il est prélevé jusqu'à concurrence de la moitié sur le fonds de compensation, à la condition que les ressources de celui-ci ne soient pas, de ce fait, ramenées au-dessous de 15 millions de francs.

Art. 11 Avances, crédits d'exploitation

¹ Lorsque l'état du fonds de compensation ne permet pas de couvrir la différence négative, la Confédération alloue le montant nécessaire à titre d'avance sans intérêt. Celui-ci est remboursé durant l'année sucrière suivante. Le Conseil fédéral est habilité à prendre d'autres dispositions quant au remboursement.

² Les avances octroyées conformément au 1^{er} alinéa avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, doivent être remboursées dans un délai de dix ans (années sucrières) au plus. Pour obtenir les fonds nécessaires, il est perçu des contributions et des taxes supplémentaires au sens de l'article 9, 2^e alinéa, lettres d à g. Le Conseil fédéral fixe chaque année le montant des remboursements en tenant compte des différences négatives présumées.

³ La Confédération peut, dans les limites des différences négatives prévues, accorder aux sucreries des avances productives d'intérêts à charge du fonds de compensation et des ressources générales de la Confédération. Elle peut également leur allouer des crédits d'exploitation d'un montant approprié; ceux-ci sont aussi productifs d'intérêts.

Section 4: Organisation

Art. 12 Sucreries

¹ La Sucrierie & Raffinerie d'Aarberg SA et la Sucrierie de Frauenfeld SA (sucreries) sont chargées de la transformation des betteraves sucrières indigènes.

² Les sucreries coopèrent sur les plans économique et technique.

Art. 13 Gestion rationnelle

¹ Les sucreries doivent être gérées rationnellement. L'exploitation principale et les activités accessoires sont considérées comme formant une unité économique.

² Les sucreries tiennent une comptabilité séparée pour:

- a. La production de sucre à partir de betteraves sucrières du pays;
- b. Le raffinage de sucre brut importé;
- c. Les autres activités accessoires.

³ Les investissements excédant les frais d'entretien courants, l'exercice de nouvelles activités accessoires et la fixation des amortissements sont subordonnés à l'autorisation de la Confédération.

⁴ Les résultats comptables établis conformément au 2^e alinéa sont publiés dans le rapport de gestion des sucreries.

Art. 14 Surveillance

¹ La Confédération délègue un représentant au sein des conseils d'administration des sucreries.

² Chaque année, les sucreries soumettent à la Confédération leur rapport de gestion, leur compte annuel et leur compte d'exploitation, ainsi que le rapport de leur organe de contrôle. La Confédération fait vérifier la comptabilité, le compte d'exploitation et le bilan.

³ Sur demande, les sucreries autorisent les organes et les mandataires de la Confédération à consulter leurs livres, pièces justificatives et autres documents, leur fournissent tous les renseignements dont ils ont besoin et leur donnent accès aux locaux administratifs, halles de fabrication et entrepôts.

Art. 15 Evitement d'une concurrence injustifiée

¹ La Confédération prend des mesures pour que les sucreries ne fassent pas une concurrence injustifiée à d'autres entreprises suisses.

² Les sucreries sont autorisées à raffiner par année 40 000 t au plus de sucre brut importé. Le Conseil fédéral peut toutefois augmenter cette quantité si l'approvisionnement du pays en sucre raffiné l'exige.

Art. 16 Mesures visant à sauvegarder la fabrication de fromage à pâte dure

Les sucreries appliquent les mesures que la Confédération leur prescrit pour sauvegarder la fabrication de fromage à pâte dure. Elles ne peuvent notamment obliger les planteurs de betteraves des zones où l'ensilage est interdit, à reprendre des pulpes fraîches, de la mélasse ou des aliments mélassés.

Section 5: Protection juridique

Art. 17

¹ Les décisions des sucreries peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture.

² L'Office fédéral de l'agriculture tranche en cas de litiges survenus lors de l'établissement de contrats de culture entre les planteurs de betteraves et les sucreries.

³ Pour le reste, les dispositions générales de la procédure administrative fédérale sont applicables.

Section 6: Dispositions finales

Art. 18 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

² Il édicte les dispositions d'exécution.

Art. 19 Consultation

¹ Le Conseil fédéral prend l'avis de:

- a. La Commission consultative, conformément à l'article 3 de la loi sur l'agriculture¹⁾, avant de fixer la quantité contractuelle totale (art. 2, 1^{er} al.) et le prix des betteraves sucrières (art. 4), et avant d'édicter des prescriptions réglant la répartition de la quantité contractuelle totale (art. 3, 1^{er} al.).
- b. L'Association des producteurs de betteraves à sucre de la Sucrerie et Raffinerie d'Aarberg SA et l'Association des producteurs de betteraves à sucre de la Suisse orientale, avant de fixer la quantité contractuelle totale (art. 2, 1^{er} al.) et le prix des betteraves sucrières (art. 4), et avant d'édicter des prescriptions réglant la répartition de la quantité contractuelle totale (art. 3, 1^{er} al.) et de se prononcer sur des questions fondamentales en rapport avec la culture des betteraves sucrières. En règle générale, ils adoptent une position commune.
- c. Les sucreries, avant de fixer la quantité contractuelle totale (art. 2, 1^{er} al.), et d'édicter des prescriptions réglant la répartition de la quantité contractuelle totale (art. 3, 1^{er} al.), et avant de se prononcer sur des questions fondamentales en rapport avec la transformation des betteraves sucrières.
- d. Les milieux intéressés, avant de fixer les contributions et les taxes prévues à l'article 9, 2^e et 4^e alinéas, lettre a.

² Le Département fédéral des finances consulte les sucreries avant de fixer la marge de transformation (art. 5).

Art. 20 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} octobre 1989, avec effet jusqu'au 30 septembre 1999.

Message relatif à l'économie sucrière indigène du 19 octobre 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1988
Date	
Data	
Seite	1109-1149
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 614

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.