

78.061

**Message
sur l'économie sucrière indigène**

du 13 septembre 1978

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet d'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène.

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

13 septembre 1978

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ritschard

Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

La validité de l'arrêté sur le sucre du 28 juin 1974 (RS 916.114.1) expire le 30 septembre 1979. Il importe donc, d'ici là, de donner de nouvelles bases juridiques à notre économie sucrière qui, depuis 1959, est régie par des arrêtés fédéraux dont la validité est limitée à cinq ans.

En 1975, la Division de l'agriculture a constitué, pour élaborer un projet de nouvel arrêté, une commission d'experts. Celle-ci, qui a terminé ses travaux en juin 1977, a proposé l'adoption d'un arrêté fédéral d'une durée limitée à dix ans. Dans leur rapport, les experts prévoient pour l'essentiel ce qui suit :

- Porter de 14 000 à 17 000 ha la surface maximum des cultures de betteraves sucrières ;
- Consentir aux sucreries une marge de transformation fixée à l'avance (coûts de production présumés moins les dépenses pour l'achat des betteraves) ;
- Créer un fonds de compensation permettant d'équilibrer les différences positives et les différences négatives entre le prix de revient du sucre indigène et celui de la marchandise importée.

Les experts proposaient en outre de porter à 15 millions de francs le plafond de la contribution initiale et celui de la contribution supplémentaire de la Confédération destinées à couvrir des différences négatives et de fixer à 15 francs par quintal de sucre raffiné le montant maximum de la taxe à la consommation. Quant à la contribution des producteurs, elle devait être fixée à 60 centimes au plus par 100 kg de betteraves. Si, durant une période de 2 ans, ces contributions devaient apparaître insuffisantes, il faudrait augmenter de 50 pour cent la contribution supplémentaire de la Confédération et d'autant la taxe à la consommation et la participation des producteurs.

Puisque la loi fédérale du 5 mai 1977 (RO 1977 2249) instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales limite à 10 millions de francs la contribution initiale de la Confédération, nous vous proposons de prévoir une contribution initiale de 10 millions et non de 15 millions comme le préconisait la Commission d'experts. Les 5 millions manquants seront compensés par une augmentation de la taxe à la consommation, qui devrait être portée de 15 francs à 17 francs au maximum par 100 kg de sucre raffiné.

Pour le reste, le projet d'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène correspond pour l'essentiel aux propositions de la commission d'experts. Il doit, au sens du Programme de production agricole, permettre de développer la production indigène, de mieux assurer l'approvisionnement du pays en période de perturbation des importations et d'améliorer la situation des sucreries. Cependant, même une fois réalisée l'extension maximale des cultures betteravières indigènes, les importations continueraient de couvrir plus de la moitié de la consommation suisse de sucre.

Message

1 Introduction

L'histoire de l'économie sucrière suisse s'articule en quatre périodes distinctes: l'époque de la libre entreprise (1891-1928), celle des soutiens occasionnels (1929-1934), suivies d'une phase de réglementation contractuelle (1935-1959) et de la période du régime des arrêtés fédéraux (inaugurée le 15 mai 1959). On peut en outre considérer comme un tournant l'adoption par les Chambres, le 28 juin 1946, d'un arrêté fédéral «régulant le régime du sucre» en Suisse. Elaborées dans l'immédiat après-guerre – alors que le rationnement du sucre n'avait pas encore pris fin – ces dispositions légales devaient permettre la construction d'une seconde sucrerie à Andelfingen.

Cependant, lors du scrutin mémorable du 14 mars 1948 – quarante jours seulement après la suppression du rationnement – le peuple rejetait par quelque 481 000 voix contre 271 000, donc à une forte majorité, la nouvelle réglementation de notre économie sucrière. Dans ces circonstances, la mise en valeur des betteraves indigènes a continué à être assurée en vertu d'une convention passée entre le Département fédéral des finances et des douanes (DFFD) d'une part, et la Sucrerie-Raffinerie d'Aarberg SA (SRA) d'autre part. Mais l'idée d'instituer une réglementation de droit fédéral dans ce domaine avait gagné du terrain. Aussi vaut-il la peine d'examiner de plus près comment les choses ont évolué depuis lors.

11 Evolution de l'économie sucrière suisse depuis la dernière guerre

Comme nous venons de le dire, l'adoption en 1946 de l'arrêté fédéral sur le sucre par le Parlement a marqué le début d'une nouvelle période de l'histoire de notre économie sucrière. Une année après, le droit de douane frappant les importations de sucre brut a passé de 8 à 18 francs par quintal. Le rationnement a été supprimé le 4 février 1948 et, le 5 mars de la même année, un nouveau contrat conclu entre le DFFD et la SRA. Ce contrat stipulait en particulier ce qui suit:

- les nouvelles installations et leur amortissement sont soumis à l'approbation du département;
- les anciens fonds de réserve sont la propriété de la Confédération, qui les met à la disposition de la fabrique sous forme de prêt sans intérêts;
- la Confédération alloue à la fabrique un montant de 10 francs au plus par quintal de sucre brut importé, au titre de la couverture des déficits;
- pour le calcul des pertes éventuelles, il est tenu compte – outre les frais généraux – des amortissements et provisions comptables, des montants affectés aux fonds de prévoyance, ainsi que d'un dividende de 5 pour cent.

Après le vote négatif du 14 mars 1948, ce contrat a continué de constituer la base de notre économie sucrière.

Le capital-actions de la SRA a été doublé en 1952 et porté à 1,7 million de

francs, sans changement de la répartition, l'Etat de Berne participant au capital à raison de 59 pour cent, des communes, bernoises en majorité, pour 25 pour cent, des particuliers pour 13 pour cent et des établissements bancaires à raison de 3 pour cent.

Le 26 novembre 1953, la convention passée entre le DFFD et la SRA a été renouvelée après avoir subi des modifications sur deux points essentiels qui suivent:

- le dividende ne devait plus dépasser 4 pour cent;
- les déficits devaient autant que possible être mis pour la moitié à la charge de la fabrique.

En 1954, les deux associations de planteurs – Aarberg et Suisse orientale – ont décidé de procéder à une retenue de 10 centimes par 100 kg de betteraves livrées, aux fins d'alimenter un fonds destiné à financer la construction d'une seconde fabrique. Deux ans après, s'est constituée la Communauté de travail pour l'expérimentation et la vulgarisation de la culture de la betterave sucrière en Suisse; un Centre betteravier fut créé à Aarberg. Presque en même temps, l'Association pour l'économie sucrière suisse, chargée de préparer l'édification d'une seconde sucrerie, a été constituée.

Enfin, le 20 décembre 1957, les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral tendant à encourager la culture de la betterave sucrière et à mieux assurer l'approvisionnement du pays en sucre (RO 1959 405). Cet arrêté prévoyait en particulier l'installation d'une nouvelle sucrerie «à l'est des cantons de Bâle-Campagne, Soleure et Berne». Pour l'essentiel, ses dispositions soumettaient les deux fabriques aux obligations qui sont les leurs aujourd'hui encore. Les déficits pouvant se produire devaient être couverts à raison d'une moitié par les fonds de réserve des fabriques, et d'une moitié par des prestations de la Confédération limitées à 6 millions de francs.

L'arrêté de 1957 est entré en vigueur le 15 mai 1959. Depuis, l'économie sucrière suisse n'a été régie que par des arrêtés fédéraux de durée limitée:

- AF du 19 décembre 1963 modifiant celui qui tend à encourager la culture de la betterave sucrière et à mieux assurer l'approvisionnement du pays en sucre (RO 1964 853);
- AF du 27 juin 1969 sur l'économie sucrière indigène, mis en vigueur après le scrutin populaire du 1^{er} février 1970 (RO 1970 514);
- AF du 28 juin 1974 sur l'économie sucrière indigène (RS 916.114.1, dénommé ci-après AF 74) modifié le 5 mai 1977 par la loi fédérale instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales (RO 1977 2249, dénommée ci-après LF 77).

L'AF 74 expirant le 30 septembre 1979, il s'agit de jeter de nouvelles bases légales jusqu'à cette date.

12 Commission de révision du statut du sucre

Au début de 1975, a été formée la Commission de révision du statut du sucre, placée sous la présidence de M. *Jean-Claude Piot*, directeur de la Division

fédérale de l'agriculture. Y étaient représentés: les sucreries, les associations de planteurs de betteraves, l'Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires (OFIDA), ainsi que l'Union suisse des paysans et les services officiels intéressés.

Lors de sa première séance, tenue le 28 janvier 1975, la nouvelle commission a désigné un *comité de travail*, présidé par M. Roland Kurath, sous-directeur de la Division de l'agriculture, au sein duquel ont collaboré:

MM.

- W. Ballmoos, ancien conseiller d'Etat,
Sucrerie de Frauenfeld
- H. R. Brunner, directeur,
Sucrerie d'Aarberg
- H. Frei, député,
Association des producteurs de betteraves à sucre de la Suisse orientale
- M. Kohler,
Association des producteurs de betteraves à sucre de la Sucrerie et Raffinerie d'Aarberg S.A.
- P. R. Martin,
Secrétaire général au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne (jusqu'en août 1976)
- Ch. Parisod, directeur
Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires
- K. Schibli, directeur,
Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires
- W. Stern,
Secrétaire général au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Lausanne
(dès septembre 1976)
- G. Thévoz, conseiller national,
Président de la Commission vaudoise de l'économie sucrière
- J. Wüest,
Union suisse des paysans, Brugg
- ainsi que des représentants des services fédéraux suivants:
Division de l'agriculture, Administration des finances,
Division du commerce, Office de guerre pour l'alimentation.

Le comité était chargé d'élaborer à l'intention de la Commission de révision du statut du sucre des propositions touchant un nouveau régime de l'économie sucrière. Les problèmes posés par cette révision ont été étudiés au cours de neuf séances. Le 15 mars 1977, le comité a mis la dernière main au rapport final. Lors de la séance du 30 juin, les membres de la commission ont approuvé, pour l'essentiel, les propositions qui leur étaient soumises.

13 Procédure de consultation

Le rapport de la commission a constitué la base de la procédure de consultation, entamée par le Département de l'économie publique, le 27 février 1978,

auprès des cantons et des organisations économiques. En l'occurrence, il fallut tenir compte de la modification apportée par la LF 77 à l'AF 74 concernant le financement.

2 Importance de l'économie sucrière

21 Consommation, approvisionnement et stocks

Le chapitre qui suit est consacré à l'exposé des conditions de l'approvisionnement en sucre de la Suisse, aux possibilités d'achat sur le marché mondial ainsi qu'à la production indigène dans le cadre de l'orientation de la production agricole. Ces données permettent de se prononcer sur le volume et le coût présumé des stocks obligatoires à constituer en prévision de perturbations affectant l'importation.

211 Consommation

Les chiffres du tableau 1 renseignent sur l'évolution de la consommation de sucre dans notre pays (ventes des sucreries, de l'industrie et des maisons de commerce, sans le commerce de détail); la consommation annuelle se calcule, compte tenu des stocks au début de l'année, d'après les importations et la production indigène, déduction faite des exportations et des stocks à la fin de l'année. Il est ainsi tenu compte intégralement des variations des stocks à l'échelon du commerce de gros. En revanche, le sucre contenu dans les produits finis exportés et importés n'est pas pris en considération. Dans le présent message, le terme de consommation ne désigne donc pas, en fait, la quantité de sucre consommée par la population.

211.1 Evolution de la consommation au cours de la dernière décennie

La *consommation moyenne par habitant* se calcule d'après le volume des ventes (donc y compris les exportations). Les chiffres concernant la population résidente, qui sont établis par le Bureau fédéral de statistique (BFS), se réfèrent toujours à l'état au début de l'année.

Il ressort du tableau 1 que la consommation moyenne par habitant a tout d'abord encore augmenté quelque peu au cours de la dernière décennie. Puis, en 1974, elle a notablement diminué avant de subir une chute encore plus forte l'année suivante. Divers facteurs expliquent ce fléchissement, notamment des habitudes alimentaires plus saines et l'augmentation des prix. Environ la moitié du sucre consommé en Suisse est transformée par l'industrie, dont les achats sont fortement influencés par les fluctuations de prix et les différences de coût par rapport à la concurrence étrangère. Entre-temps, la consommation s'est de nouveau accrue, probablement surtout à cause de la forte baisse des prix.

Année	Consommation de sucre raffiné t	Population résidente (y. c. salariés étrangers) Etat au début de l'année	Consommation moyenne par habitant kg
1968	280 784	6 031 400	46,55
1969	274 865	6 104 100	45,03
1970	302 527	6 168 700	49,04
1971	292 550	6 204 800	47,15
1972	297 700	6 253 300	47,61
1973	312 629	6 310 200	49,54
1974	268 476	6 350 000	42,28
1975	214 074	6 375 500	33,57
1976	260 042	6 333 200	41,06
1977	277 066	6 297 600	44,00

Sources: OFIDA+BFS

211.2 Evolution future de la consommation

Les chiffres records enregistrés par la consommation durant les années 1970 à 1973 n'ont plus pu être atteints depuis lors. Il est probable que pour des considérations relevant de la physiologie de l'alimentation, le consommateur fera preuve de toujours plus de retenue dans l'usage du sucre. En outre, on ne saurait escompter un fort développement démographique au cours de ces prochaines années.

Si l'écart entre les prix des produits agricoles indigènes – sucre notamment – et ceux des denrées étrangères similaires devait s'accroître encore, un certain nombre de nos entreprises de transformation pourraient se voir contraintes, pour rester concurrentielles, de réduire la fabrication, en Suisse, de produits contenant du sucre et de la transférer hors de nos frontières, voire d'augmenter leurs importations de produits finis ou semi-finis. Etant donné que la moitié du sucre consommé en Suisse est destinée à la fabrication de chocolats, confitures, conserves, biscuits et articles de confiserie, une telle évolution ne resterait pas sans influencer sur la consommation totale du sucre produit ou transformé en Suisse.

Le tableau 2 donne l'évolution probable de la consommation de sucre au cours de ces prochaines années.

Consommation de sucre raffiné en 1982 et 1987 (Estimation)

Tableau 2

Année	Population résidente présumée (y. c. travailleurs étrangers)	Consommation moyenne par habitant kg	Consommation suisse (y. c. exportations) t
1982	6 400 000	42,0	269 000
1987	6 425 000	43,0	276 000

Source: OFIDA

Nous pouvons donc compter avec une moyenne d'environ 270 000 tonnes pour les années à venir.

212 Production indigène

212.1 Evolution au cours de la dernière décennie

La production indigène a augmenté en chiffres absolus ces derniers dix ans. Si cette évolution n'a guère influé, jusqu'en 1973, sur la part du sucre indigène dans la consommation totale en Suisse, c'est parce que celle-ci s'est simultanément accrue. A partir de 1974, la part du sucre indigène a en revanche nettement augmenté. Le tableau 3, qui renseigne sur la production de chacune des deux sucreries (SRA = Sucrerie-Raffinerie d'Aarberg; SF = Sucrerie de Frauenfeld) permet de juger de l'importance respective de ces deux fabriques.

Production indigène de sucre raffiné de 1968-1977

Tableau 3

Année	Consommation de sucre raffiné (volume des ventes) t	Production indigène (base: sucre raffiné)			Part de la production indigène dans la consommation %
		SRA t	SF t	Total t	
1968	280 784	33 978	28 311	62 289	22,18
1969	274 865	31 791	24 818	56 609	20,60
1970	302 527	29 115	24 414	53 529	17,69
1971	292 550	36 428	31 854	68 282	23,34
1972	297 700	34 105	27 477	61 582	20,69
1973	312 629	37 800	33 778	71 578	22,90
1974	268 476	35 479	31 007	66 486	24,76
1975	214 074	28 379	31 058	59 437	27,76
1976	260 042	38 603	38 008	76 611	29,46
1977	277 066	40 061	38 463	78 524	28,34
10 ans	2 780 713	345 739	309 188	654 927	23,55

Source: OFIDA

Il ressort de ces chiffres que la production du pays a, en moyenne pondérée, satisfait environ 23 à 24 pour cent des besoins globaux du pays. La SRA y contribue pour 12,43 pour cent (environ 53 % de la production indigène) et la SF pour 11,12 pour cent (env. 47 % de la production indigène).

212.2 Possibilités de production

Il convient de préciser tout d'abord le rôle de la culture de la betterave sucrière dans le cadre du programme de production agricole, puis celui qu'elle assu-

merait en cas de grave perturbation des importations (économie de guerre). Ces considérations seront suivies d'une analyse des conséquences financières que comportent les objectifs proposés.

L'agriculture suisse est axée avant tout sur l'exploitation animale. Un quart seulement du territoire national se prête aux grandes cultures et à la production intensive de fourrages grossiers; il s'y ajoute 20 pour cent de pâturages, mis en valeur exclusivement par l'exploitation du bétail. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que plus de la moitié du rendement brut épuré de notre agriculture provienne du secteur laitier et de l'engraissement de bovins. Les autres branches de l'économie animale, qui fournissent un quart de ce rendement, font largement appel aux aliments importés.

Ce n'est donc guère plus d'un cinquième du rendement brut épuré qui provient de la production végétale, près de la moitié de cette part étant fournie par les cultures fruitières et la viticulture; c'est dire que la part revenant à la culture des champs proprement dite n'atteint que quelque 12 pour cent.

En 1939, les terres labourées occupaient environ 210 000 hectares. Pendant la guerre, cette surface a pu être portée à environ 355 000 hectares mais, dès la fin des hostilités, s'est amorcé un recul qu'il n'a été possible d'enrayer qu'à partir de 1970. Cela montre clairement qu'en raison des conditions climatiques et topographiques de la Suisse, la culture des champs ne peut y être maintenue à un certain niveau que grâce à des mesures de soutien. Il s'agit, par ailleurs, d'orienter les productions, compte tenu de prix équitables des produits, de façon à ne pas créer d'excédents à long terme, tout en assurant un approvisionnement équilibré du marché en produits indigènes et importés.

Ces considérations ont conduit à la création, en 1969, d'un groupe de travail chargé d'étudier, dans le cadre des objectifs généraux de notre politique agricole, les possibilités d'adapter la production à la capacité d'absorption du marché; ces travaux, dirigés par l'Union suisse des paysans, ont abouti à l'élaboration de lignes directrices publiées sous le titre de *Programme de production agricole pour les années 1970-1975*.

Sommairement défini, ce programme préconisait:

- une limitation de la production laitière,
- un accroissement raisonnable de la production de viande,
- une plus forte extension des cultures des champs.

Les chiffres ci-après, qui se réfèrent au début des années septante, montrent que ces objectifs étaient largement justifiés sur le plan de notre autonomie alimentaire (besoins en calories):

Auto-approvisionnement à raison de:

- plus de 100 pour cent pour le lait et les produits laitiers;
- environ 80 pour cent pour les autres produits d'origine animale (viande, œufs);
- 35 à 40 pour cent pour les denrées végétales.

Il est donc compréhensible que les milieux responsables ne cessent d'insister sur la nécessité de développer la culture des champs, cela d'autant plus que les difficultés de commercialisation qui affectent depuis un certains temps le secteur laitier ont aussi gagné celui de la viande.

Le programme 1970-1975 recommandait d'augmenter de 25 000 hectares la surface des terres ouvertes, c'est-à-dire de la porter à 270 000-275 000 hectares. Cet objectif n'a pas été atteint puisque la surface des cultures des champs était d'approximativement 262 000 hectares en 1975.

Le programme de production pour les années 1976-1980 prévoit de faire passer à 300 000 hectares les terres prises sous la charrue. Ce but ambitieux ne pourra être atteint que si l'on exploite toutes les possibilités qu'offre encore le marché. Il y aura lieu, d'autre part, de tenir compte des exigences de l'assolement et du revenu que peut procurer chacune des cultures.

Le tableau 4 met en regard l'extension des diverses cultures des champs enregistrée de 1970 à 1975 et les surfaces prévues par les deux programmes d'extension.

La surface de 300 000 hectares de cultures des champs à atteindre en 1980 comprend environ 20 000 hectares de maïs à ensiler ou à utiliser en vert. Ces cultures ne contribuant pas à décharger la production animale, nous n'en avons pas tenu compte dans les 280 000 hectares que nous avons répartis entre les cantons en juillet dernier (ordonnance du 6 juillet 1977 concernant les surfaces indicatives pour la culture des champs RS 916.110).

Cultures des champs : évolution des surfaces depuis 1970

Tableau 4

Culture	Surface atteinte			Surface prévue par le programme	
	1970 ha	1975 ha	1977 ha (prov.)	1975 ha	1980 ha
Céréales panifiables	110 840	96 170	100 700	120 000	113 000
Maïs grain	9 290	21 550	20 000	10 000	27 000
Autres céréales fourragères	51 490	60 090	57 900	66 000	73 000
Féveroles	—	1 090	300	—	2 000
Pommes de terre	31 000	23 810	23 000	30 000	25 000
Betteraves sucrières	9 040	10 630	12 100	10 000	14 000
Colza	8 790	9 280	11 480	10 000	13 000
Betteraves fourragères .	5 220	2 640	2 300	4 000	2 500
Autres cultures sarclées (tabac, légumes ...) ...	10 410	10 150	9 680	10 000	10 500
Maïs à ensiler et maïs vert	11 230	27 120	29 000	13 000	20 000
Total	247 310	262 530	266 460	273 000	300 000
en pour cent de 1970 ..	100	106,2	107,7	110,4	121,3
Betteraves à sucre en pour cent de la surface totale	3,66	4,05	4,54	3,66	4,67
Sources: Programme de production agricole pour les années 1970 à 1975 (Secrétariat des paysans suisses, Brougg 1970) et pour les années 1976 à 1980 (Éditions CRIA - Centre romand d'information agricole, 1012 Lausanne); statistique mensuelle du Secrétariat des paysans suisses, Brougg 8/1977					

La nouvelle extension des cultures des champs, de 35 000 à 40 000 hectares, permet notamment de porter à 14 000 hectares – surface autorisée par l'AF 1974 – les cultures de betteraves sucrières. Mais les associations de producteurs ont proposé comme objectif à long terme une surface maximale de 20 000 hectares, soit une production de betteraves de 1 million de tonnes. Invoquant le fait que depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les surfaces consacrées aux pommes de terre ont diminué de 58 000 hectares en chiffre rond (elles ne représentent plus actuellement que les 30% de leur étendue d'alors), ces groupements demandent de compenser partiellement ce recul par une plus forte extension des cultures de betteraves à sucre.

Pour des raisons relevant de l'assolement, les cultures sarclées devraient couvrir environ le tiers de la surface totale des terres ouvertes. Cette proportion peut être obtenue sans difficulté étant donné le fort développement des terres affectées au maïs grain et au maïs d'ensilage. Sous cet angle, il ne serait donc pas absolument nécessaire d'accroître la surface réservée aux betteraves sucrières dans d'aussi fortes proportions. Toutefois, il faut considérer que le revenu d'exploitation procuré par la betterave sucrière (rendement accessoire y compris) est trois fois plus élevé – selon le degré de mécanisation – à celui qu'assure le maïs grain; cet aspect de la question joue évidemment un rôle décisif pour de nombreuses exploitations de moyenne importance au moment où il s'agit pour elles d'étendre leurs cultures des champs. En outre – nous insistons sur ce point – le maïs d'ensilage ne contribue d'aucune manière à décongestionner la production animale. Aussi est-il devenu indispensable de limiter la production de fourrages grossiers au profit des grandes cultures qui n'influent pas – ou que peu – sur le volume de cette production.

En d'autres termes, il s'agit d'encourager systématiquement, dans les limites des possibilités de placement, les grandes cultures servant d'abord à l'alimentation humaine, à savoir les céréales panifiables et les cultures sarclées intensives. La production indigène de pommes de terre excédant déjà les besoins du pays, les associations de producteurs demandent une plus forte extension des surfaces consacrées à la betterave sucrière. Cependant, la production de feuilles et de cossettes qui résulte de cette culture, ne permettrait pas d'obtenir une réduction de la surface produisant des fourrages grossiers équivalant à l'extension de la surface labourée. Il faut cependant ne pas perdre de vue que plus les cultures betteravières seront étendues, plus la part de feuilles qu'il ne sera plus possible de récupérer pour l'affouragement sera importante. De plus, le coût de la production betteravière est relativement élevé, par rapport à d'autres cultures, surtout durant les périodes où les prix du marché mondial sont bas (cf. ch. 212.3).

Lors des discussions qui ont eu lieu au sein du comité de travail, les producteurs ont proposé que le degré d'auto-provisionnement de la Suisse en sucre soit porté à environ 45 pour cent (ce qui équivaut à quelque 850 000 t de betteraves d'une teneur en sucre raffiné d'environ 14%). Pour sa part, l'OFIDA estimait qu'il ne faudrait pas dépasser, même à long terme, les 700 000 tonnes que prévoit l'arrêté actuel et qui représentent 36 à 37 pour cent de la consommation future évaluée à 270 000 tonnes de sucre raffiné. On supposait, en l'occurrence, que les surplus de livraisons dus à un rendement

supérieur à la moyenne pourraient compenser les quantités livrées en moins par rapport au contingent de l'année précédente à condition que les surplus n'excèdent pas 10 pour cent du contingent global (cf. art. 2, 3^e al. AF 74). La quantité de betteraves à transformer serait d'environ 935 000 tonnes dans le premier cas ou de 770 000 tonnes dans le second, les années de forte récolte.

En raison de la nécessité d'accroître d'urgence la surface des terres ouvertes, on s'est finalement mis d'accord sur une surface maximale de 17 000 hectares à atteindre à long terme. Cette surface correspondrait à une production de betteraves de 850 000 tonnes au plus, donc environ 120 000 tonnes de sucre raffiné couvrant approximativement 45 pour cent des besoins du pays.

Au cours d'une première étape on pourrait donc porter les surfaces de betteraves sucrières à 14 000 hectares. Cette extension est tout à fait possible sur le plan cultural puisqu'en 1975 les cultures betteravières n'occupaient en moyenne qu'un peu plus de 4 pour cent des terres labourées et qu'en 1977, cette part n'était que d'à peu près 4,5 pour cent (cf. tabl. 4).

Le plan de mise en culture établi en prévision de graves perturbations affectant notre approvisionnement extérieur (période prolongée de protection de la neutralité), a été remanié en 1975 dans le cadre d'une planification des ressources et des besoins alimentaires. Il prévoit que la surface des terres labourées sera portée progressivement à 305 000, 336 000 et 365 000 hectares en trois ans. L'objectif à atteindre au cours de la première étape coïncide donc à peu près avec celui du programme de production 1976-1980; en revanche, la répartition des surfaces entre les diverses cultures est différente (p. ex. davantage de pommes de terre en cas de crise affectant les importations).

Pour accroître le degré d'auto-approvisionnement de la Suisse en sucre, le plan de mise en culture prévoit une extension des cultures betteravières portant leur surface à 14 820 hectares la première année, et à 17 000 hectares dès la deuxième. Atteindre une surface de 14 000 hectares de betteraves sucrières est donc bien l'objectif à viser dans l'immédiat, une augmentation ultérieure à environ 17 000 hectares étant souhaitable à plus long terme. Notre économie sucrière disposerait ainsi de meilleures bases en cas de crise affectant les importations durant une longue période.

Deux constatations essentielles s'imposent finalement:

1. Une nouvelle extension des surfaces réservées à la betterave à sucre est possible sur le plan de la technique culturale et recommandable pour des raisons relevant de l'orientation des productions.
2. Si l'on se réfère au plan de mise en culture (économie de guerre), la surface de 14 000 hectares que prévoit l'actuel arrêté sur l'économie sucrière indigène correspond aux besoins minimaux du pays en cas de perturbation sérieuse et durable des importations; il est souhaitable de la porter à long terme à quelque 17 000 hectares.

L'extension proposée pourrait avoir lieu en deux étapes. On viserait tout d'abord, jusqu'à la fin des années septante, à atteindre les 14 000 hectares prévus par l'arrêté en vigueur. Depuis 1976, les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld sont en mesure de traiter le volume de betteraves correspondant. Ultérieurement, à savoir dans les années 80, on pourrait, dans la mesure où

cela apparaîtrait souhaitable du point de vue de l'économie nationale, porter la surface maximum des cultures à 17 000 hectares. Pour atteindre cet objectif, il ne serait pas nécessaire de construire une troisième fabrique; il suffirait en effet d'accroître encore quelque peu la capacité des sucreries existantes.

212.3 Répercussions financières

La question des incidences financières doit être examinée dans le cadre général de l'orientation des productions et ne saurait l'être uniquement en fonction d'un critère spécifique. En effet, chaque culture doit, compte tenu du degré d'auto-approvisionnement qu'elle assure, être appréciée comme un élément de la production agricole, dans son ensemble, et par rapport aux autres cultures. Une telle analyse débordant largement le cadre du présent message, nous nous bornerons à relever ici que les répercussions financières d'une extension des surfaces affectées à la betterave sucrière seraient relativement importantes comparativement à d'autres cultures des champs: baisse des recettes douanières (cf. tabl. 5), aggravation des différences négatives (cf. tabl. 7) et diminution des contributions au fonds de garantie de l'OFIDA.

Baisse des recettes douanières

Tableau 5

	Production en t		
	Betteraves sucrières	600 000	700 000
Sucre	85 000	100 000	120 000
	En millions de fr.		
Baisse des recettes douanières	18,70	22,0	26,40
<i>Source: Administration fédérale des finances</i>			

Outre les recettes douanières, il faut également tenir compte des résultats commerciaux des sucreries. Ceux-ci dépendent directement de deux facteurs essentiels qui sont: le prix du sucre importé et le prix de revient du sucre indigène. Alors que le premier de ces prix est soumis à de grosses fluctuations sur le marché mondial (cf. tabl. 6) et ne saurait donc faire l'objet de prévisions à plus ou moins long terme, il est possible de prévoir l'évolution du second par avance avec passablement de certitude et de précision.

Compte tenu du prix actuel du sucre importé et d'un prix de revient d'environ 180 fr./q pour le sucre indigène (15 fr. pour le quintal de betteraves d'une teneur en sucre de 16%), il faudrait s'attendre à un découvert (différence négative) d'au moins de 100 fr./q. Toutefois, on peut admettre que les prix

augmenteront à nouveau durant la prochaine période de 5 à 10 ans (cf. tableau 6 et fig. 1), ce qui ramènerait le déficit à 65 fr./q en moyenne. On peut aussi supposer que le prix de revient par quintal tendrait à baisser peu à peu si la production betteravière était portée à 850 000 tonnes (120 000 t de sucre raffiné).

Prix du jour du sucre raffiné de 1970 à 1978

Tableau 6

Epoque (fin de mois)	Prix du jour du sucre raffiné			
	franco fron- tière suisse, dédouané, en fr./q	dont		
		Droit de douane	Contribu- tion au fonds de garantie	Taxe à l'importa- tion
1970: septembre	77.—	22.—	8.—	—.—
1971: septembre	86.—	22.—	8.—	1.—
1972: septembre	112.—	22.—	9.—	—.—
1973: septembre	115.—	22.—	9.—	—.—
1974: septembre	325.—	22.—	10.—	—.—
1975: mars	237.—	22.—	11.—	—.—
septembre	170.—	22.—	11.—	—.—
1976: mars	132.—	22.—	13.—	—.—
septembre	116.—	22.—	13.—	5.—
1977: mars	98.50	22.—	13.—	5.—
septembre	87.50	22.—	13.—	5.—
1978: mars	87.—	22.—	11.—	15.—

Source: Rapport annuel SRA et OFIDA

Le tableau 7 renseigne en particulier sur les pertes prévisibles ainsi que sur la part du déficit qui serait mise à la charge de la Confédération en vertu de la LF 1977.

Les pertes commerciales de nos fabriques diminuent ou s'aggravent selon que le prix du sucre importé augmente ou baisse. En outre, le déficit s'accroît avec l'augmentation des coûts, en particulier du renchérissement de la matière première (une hausse de 1 fr./q du prix des betteraves se traduit par une augmentation de 7 fr./q du prix de revient du sucre raffiné indigène).

Dans ces conditions nous estimons qu'il faudrait porter à 70 ou 80 millions de francs la couverture maximale des différences négatives.

De 1968 à 1977, 111,4 millions de francs, soit quelque 17 fr./100 kg de sucre ont été dépensés pour soutenir la production indigène. Durant cette période, la contribution des consommateurs a été de 5,2 millions de francs et celle des producteurs de 0,7 million. Le reste, à savoir 105,5 millions de francs étant à la charge de la Confédération. Cela représente une dépense de 1200 francs par hectare.

**Déficits des sucreries pour une différence négative de 65 fr./q
et une consommation intérieure de 270 000 tonnes**

Tableau 7

	Production en t		
	Betteraves sucrières.....	600 000	700 000 ¹⁾
Sucre	85 000	100 000	120 000
	En millions de fr.		
Pertes totales	55,25	65,00	78,00
Couvertes par:			
- la contribution initiale de la Confédération	10,00	10,00	10,00
- la contribution supplémentaire de la Confédération	8,36	10,00	10,00
- la taxe à l'importation et les re- cettes supplémentaires sur le su- cre indigène	33,87	40,50	40,50
- la contribution des producteurs .	3,02	4,20	5,10
Total	55,25	64,70 ²⁾	65,60 ³⁾
Part de la Confédération	18,36	20,00	20,00
¹⁾ Rendement moyen pour une surface maximum de 14 000 hectares (art. 1 ^{er} , 1 ^{er} al. AF 74). ²⁾ Les pertes peuvent être couvertes de justesse. ³⁾ Les pertes ne peuvent plus être entièrement couvertes.			

213 Importations

213.1 Structure des importations de sucre en Suisse

Ainsi qu'il ressort du tableau 8, la plus grande part des importations provient d'Etats membres des Communautés européennes (CE). Toutefois, les importations en provenance de la France et de la Grande-Bretagne sont constituées en partie de sucre brut importé de pays en voie de développement, cela dans le cadre du protocole sur le sucre relatif à la convention de Lomé passée entre la Communauté des neuf et certains pays en voie de développement producteurs de sucre.

Depuis le début des années 70, la part des Etats des CE dans nos importations s'est encore fortement accrue. C'est ainsi que cette part est passée de 68 pour cent en moyenne pour la période 1960-1968 à 93,4 pour cent en 1973. Après avoir marqué une régression, elle a atteint un niveau record (97,5 %) en 1977. Cette forte augmentation de nos importations de sucre en provenance des CE s'est principalement faite au détriment des pays en voie de développement.

Dans ces conditions, il y a lieu de se demander si l'on ne pourrait pas quelque peu diversifier la structure de nos importations et importer davantage de sucre des pays en voie de développement, dans le cadre des efforts redoublés entrepris sur le plan multilatéral aux fins d'instaurer un nouvel ordre économique dans le monde et d'assurer une meilleure répartition internationale du travail. Les problèmes qui se posent en l'occurrence exigent que l'on recherche des solutions à long terme.

**Importations de sucre raffiné selon les pays exportateurs
de 1967 à 1977¹⁾**

Tableau 8

Provenance	1967-1976		1977	
	t	en %	t	en %
France	902 067	42,64	78 524	33,44
Grande-Bretagne	479 597	22,67	33 052	14,07
RF d'Allemagne	149 371	7,06	115 987	49,39
Pays-Bas	84 927	4,01	—	—
Danemark	66 957	3,17	—	—
Belgique	36 129	1,71	381	0,16
Italie	29 931	1,41	1 011	0,43
EG 9	1 748 979	82,67	228 955	97,49
U.R.S.S.	210 891	9,97	1 329	0,57
Cuba	90 962	4,30	2 733	1,16
Divers	64 651	3,06	1 827	0,78
Total	2 115 483	100	234 844	100

Source: OFIDA

¹⁾ Depuis 1968, il n'est plus importé de sucre brut (sucre brun) pour le raffinage (n° du tarif douanier 1701.10). La quantité des importations de sucre brut, qui n'est pas utilisé pour le raffinage et qui est enregistré sous le n° 1701.20 du tarif douanier, est insignifiante.

213.2 Le marché mondial du sucre – possibilités futures d'importer cette denrée

Le tableau 9 donne la situation de l'économie sucrière dans le monde telle que l'a établie F.O. Licht. Il en ressort que durant ces dernières années, on a passé d'un marché favorable au vendeur à un marché avantageux pour l'acheteur. C'est ainsi que, pour la période 1974/75, on a assisté pour la première fois depuis quelques années à une augmentation des stocks finaux; et cette tendance s'est maintenue depuis lors. Etant donné l'extension prévisible des cultures de betteraves sucrières accompagnée de la création de nouvelles plantations de cannes à sucre dans nombre de pays, les experts estiment que, pour le moment du moins, l'augmentation de l'offre sera encore supérieure à celle de la demande, ce qui entraînera un nouvel accroissement des stocks finaux.

	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78 (prov.)
Production	77,3	80,7	80,4	82,7	88,2	89 à 92,6
Consommation	78,0	80,9	78,1	79,9	83,1	85 à 86
Stocks finaux au 31 août	16,0	15,8	18,0	20,6	25,5	29 à 32
Stocks finaux en pour cent de la consom- mation	20,5	19,6	23,0	25,7	30,6	34 à 38

Source: Rapport annuel SRA

Il est difficile de prévoir comment évoluera le jeu de l'offre et de la demande de sucre sur le marché mondial au cours de ces prochaines années. Outre les conditions naturelles qui, provoquant des fluctuations dans la production, agissent sur l'offre, l'évolution des prix et des revenus influe fortement sur la demande.

L'accord international sur le sucre, qui est entré provisoirement en vigueur le 1^{er} janvier 1978, pourrait contribuer à long terme à stabiliser dans une certaine mesure le marché mondial du sucre. Cet accord a pour objectifs principaux la stabilisation du commerce du sucre sur le marché mondial dit «libre», ainsi que la réduction des fluctuations excessives des prix. Le sucre étant avec le pétrole le plus important produit d'exportation des pays en voie de développement, cet accord tend aussi à stabiliser et à augmenter les recettes en devises des pays exportateurs de sucre appartenant au tiers ou quart monde. Ces pays pourraient ainsi améliorer leurs possibilités de financer eux-mêmes, d'une façon continue, leurs plans de développement. Le nouvel accord sur le sucre prévoit essentiellement l'établissement d'un système d'exportations fonctionnant selon des quotités, assorti de prescriptions sur la gestion des stocks dans les pays exportateurs. Pour assurer l'application de ce système, il a fallu fixer une échelle de prix partant d'un minimum de 11 cents/livre pour arriver à un maximum de 21 cents/livre (au cours de 1 \$ US = 1,80 fr. s., un minimum de 44 ct./kg à un maximum de 84 ct./kg).

Les Etats des CE n'ont pas adhéré jusqu'ici à l'accord international sur le sucre, car ils ne veulent pas se soumettre aux quotités fixées. Pour la Suisse, participer à cet accord, sans que les Etats membres des CE y aient adhéré serait la source de difficultés, étant donné que nous dépendons fortement de ces pays pour nos importations de sucre et que cet accord prévoit une limitation des importations provenant des Etats non-membres. Notre situation serait d'autant plus malaisée que la délégation suisse à la conférence de 1977 sur le sucre à l'ONU, a insisté dès le début sur la nécessité d'obtenir la participation de tous les pays. Nous restons toutefois en rapports étroits avec l'organisation internationale du sucre et ne désirerions pas exclure d'emblée une participation ultérieure de la Suisse au nouvel accord sur le sucre.

214 Stocks obligatoires

214.1 Ampleur des stocks nécessaires à la couverture des besoins

Le sucre se conserve pour ainsi dire indéfiniment lorsque stocké dans de bonnes conditions. Il incombe au Conseil fédéral de fixer le volume des stocks obligatoires ordinaires de sucre, qui se déterminent d'après les besoins annuels moyens de la population en temps de paix. A ces stocks, s'ajoutent les réserves obligatoires constituées en faveur des personnes économiquement faibles; bien qu'elles aient été intégrées aux stocks ordinaires, ce sont les cantons qui assument, en partie tout au moins, les frais causés par leur gestion. Si la surface des cultures de betteraves était portée à 17 000 hectares (120 000 t de sucre), nous devrions revoir la gestion de la couverture des besoins pour déterminer à nouveau l'ampleur des stocks obligatoires.

214.2 Participation des sucreries aux frais causés par les stocks obligatoires

Le volume des stocks obligatoires à la charge des diverses entreprises est fixé d'après les achats auxquels elles ont procédé à l'étranger et auprès des sucreries suisses.

A juste titre, des réserves sont donc également constituées pour la part de nos besoins couverte par la production du pays.

Les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld participent également à la constitution des stocks obligatoires ordinaires pour l'ensemble du pays. Les frais qui en découlent pour elles leur sont intégralement remboursés par le fonds de garantie de l'OFIDA. Le sucre fabriqué à partir des betteraves indigènes étant écoulé au prix du marché mondial majoré du montant de la contribution du fonds, les sucreries réalisent ainsi, chaque année, un produit des ventes d'autant plus élevé. En cas d'extension notable de la production indigène, il importerait de revoir la question du financement des dépenses résultant de la gestion des stocks obligatoires dans le sens d'une participation financière des sucreries.

214.3 Frais causés par les stocks obligatoires

Une contribution destinée à alimenter le fonds de garantie - actuellement 11 fr./100 kg - est perçue sur le sucre importé aux fins de couvrir les dépenses résultant de la gestion des stocks obligatoires (cf. tabl. 6). Actuellement, les frais se montent à environ 7 francs par 100 kilos de sucre stocké et par an.

22 Industrie de transformation

221 Organisation et capacité industrielle des sucreries

221.1 Structure des entreprises

Les deux fabriques sont exploitées par des sociétés anonymes indépendantes, la Sucrerie + Raffinerie d'Aarberg SA et la Zuckerfabrik Frauenfeld AG. Cha-

cune de ces sociétés a sa propre assemblée des actionnaires, son propre conseil d'administration et son propre comité directeur. Les membres des deux comités directeurs ainsi que les directeurs forment la commission dite de coordination. Un délégué de la Confédération (Administration des finances) siège au sein des deux conseils d'administration.

Le tableau 10 renseigne sur la composition actuelle du capital-actions des deux sociétés.

Composition du capital-actions des sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld

Tableau 10

	SRA ¹⁾		SF ²⁾	
	Mio de fr.	%	Mio de fr.	%
Canton de Berne	1,00	59		
50 communes (dont 48 BE)	0,45	25		
Cantons, communes et collectivités publiques			8,45	27,7
Fédérations et coopérations agricoles			8,68	28,5
Commerce du sucre, industrie, arts et métiers, assurances			2,90	9,5
Banques	0,05	3	1,00	3,3
SRA			3,00	9,8
Planteurs			3,57	11,7
Particuliers	0,20	13	2,90	9,5
Total	1,70	100	30,5	100

Sources : SRA et SF

¹⁾ Année de fondation 1912, capital initial 850 000 francs, augmentation de capital 1952; 3400 actions au porteur de 500 francs réparties entre 201 actionnaires; conseil d'administration de 10 membres, dont 3 font partie du comité directeur.

²⁾ Année de fondation 1959 (mise en service des installations: 1963); 8000 actions au porteur de 1000 francs, 17 000 actions au porteur de 250 francs, 3650 actions nominatives de 5000 francs, réparties entre 17 000 actionnaires; conseil d'administration de 17 membres, dont 5 font partie du comité directeur.

221.2 Activité commerciale des deux entreprises

Alors que la sucrerie de Frauenfeld limite son activité à la transformation de la betterave en sucre, à savoir la production de sucre raffiné en sacs de 25 ou 50 kilos, celle d'Aarberg produit en sus un assortiment de produits (sucre en morceaux, sucre à glacer, sucre blanc en paquets de 1 kg, etc.); elle pratique de surcroît le commerce du sucre dans son ensemble: vente de la totalité de la production indigène (sucre de Frauenfeld y compris) et, selon les besoins, achat complémentaire et importation de sucre raffiné pour couvrir la demande.

221.3 Capacité industrielle des sucreries

Le tableau 11 indique les volumes de betteraves traités par chacune des sucreries au cours des derniers dix ans.

Volumes de betteraves traités de 1968 à 1977

Tableau 11

Année	SRA		SF		Total Tonnes
	Tonnes	En % du volume total	Tonnes	En % du volume total	
1968	242 789	53,6	210 286	46,4	453 075
1969	221 643	56,5	170 695	43,5	392 338
1970	206 216	54,4	173 031	45,6	379 247
1971	251 339	53,2	220 933	46,8	472 272
1972	215 994	54,6	179 726	45,4	395 720
1973	288 122	53,4	251 619	46,6	539 741
1974	282 568	54,5	235 875	45,5	518 443
1975	233 214	48,6	246 345	51,4	479 559
1976	296 166	50,5	290 865	49,5	587 031
1977	279 012	51,2	265 928	48,8	544 940
Total	2 517 063	52,8	2 245 303	47,2	4 762 366

Sources: SRA et SF

Au cours des derniers dix ans, Aarberg et Frauenfeld ont donc traité au total quelque 476 000 tonnes de betteraves en moyenne annuelle, la SRA participant à ce chiffre à raison de 52 à 53 pour cent. La capacité industrielle des deux sucreries a toutefois été nettement supérieure à cette moyenne depuis 1973 déjà, année durant laquelle quelque 540 000 tonnes de betteraves ont été transformées en sucre.

Jusqu'en 1974, la capacité de transformation se montait à 3000 tonnes par jour (t/j) pour la SF et à 3500 t/j pour la SRA et correspondait, pour une campagne de 80 jours, à un volume de 520 000 tonnes de betteraves. L'agrandissement de la SF en 1975, aménagée pour traiter jusqu'à 3600 t/j, a porté la capacité totale des sucreries à 570 000 tonnes pour une campagne de 80 jours, et même à 600 000 pour une campagne de 85 jours.

En 1976, la capacité de la SF a encore été accrue et a passé à 4200 t/j. Les deux phases d'aménagement, qui ont porté cette capacité de 3000 à 3600 t/j, puis à 4200 t/j, ont coûté environ 4,5 millions de francs. Un nouvel agrandissement portant la capacité à 5000 t/j exigerait en revanche des investissements supplémentaires de quelque 5,6 millions de francs.

La capacité de la SRA a été portée, durant les années 1976-1978, à environ 4600 t/j. Cette augmentation a exigé des investissements de l'ordre de 50 millions de francs. C'est la première étape d'un programme général de rénovation

de l'infrastructure surannée et d'agrandissement des installations, dont la réalisation doit permettre à la sucrerie de transformer 5300 t/j. L'exécution des travaux de la deuxième phase a été temporairement suspendue. Entre-temps, la capacité de la SF a encore pu être augmentée et portée à 4400 t/j environ. Ainsi pour la campagne de 1978, on dispose d'une capacité globale de 9000 t/j, assurant la transformation de quelque 720 000 tonnes de betteraves durant une période de 80 jours.

Compte tenu de la capacité actuelle des installations, il est possible d'assurer sans grandes difficultés la transformation de la quantité maximale de 770 000 tonnes autorisée par l'arrêté en vigueur (700 000 t + 10% au plus de livraisons supplémentaires permettant de compenser les livraisons déficitaires de l'année précédente) en portant la durée de la campagne à 86 jours. Selon le projet ci-joint d'arrêté fédéral (art. 2, 2^e al.), la quantité maximale pouvant être livrée devrait être maintenue jusqu'en 1984 y compris, puis portée à 850 000 tonnes au plus jusqu'en 1989. En conséquence, la deuxième phase d'aménagement de la SRA, pour laquelle des investissements de 35 à 40 millions de francs sont prévus, ne devrait débiter qu'avant la deuxième période quinquennale. Lorsque l'aménagement de la SRA que prévoit le plan général sera achevé, la capacité des deux sucreries s'élèvera à 9700 t/j, sans nouvel agrandissement. Cette capacité permettra de traiter 776 000 tonnes de betteraves au cours d'une campagne de 80 jours. Ainsi, les 850 000 tonnes de betteraves correspondant au rendement de 17 000 hectares pourraient être transformées en 88 jours.

221.4 Evolution des effectifs du personnel

Le tableau 12 indique l'évolution de la main-d'œuvre occupée dans les sucreries, subdivisée en personnel permanent, en personnel saisonnier et, pour la SRA, en personnel travaillant dans les branches connexes (état au 1^{er} octobre de chaque année).

Evolution des effectifs du personnel des sucreries durant les derniers 5 ans

Tableau 12

Année	SRA				SF		
	Personnel permanent	Exploitations connexes	Personnel saisonnier	Total	Personnel permanent	Personnel saisonnier	Total
1971	265	94	26	385	163	90	253
1972	230	94	53	377	162	79	241
1973	201	106	44	351	153	76	229
1974	191	101	54	346	150	79	229
1975	201	106	35	342	150	78	228
1976	198	99	26	323	146	84	230
1977	197	95	28	320	141	75	216

Sources: SRA et SF

Une modernisation des installations permettrait de réduire l'effectif du personnel.

222 Rapports entre les sucreries

222.1 Situation actuelle

L'article 2, 4^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 28 juin 1974 exige que les sucreries coopèrent sur le plan technique et économique.

Pour s'acquitter de cette obligation, les deux entreprises ont conclu en mai 1965 un contrat, complété par des dispositions d'exécution adoptées en juin 1969.

Cette réglementation porte sur les points suivants:

- *Commission de coordination*

Il lui incombe d'encourager la collaboration entre les sucreries et de surveiller l'exécution des tâches qui leur incombent en l'occurrence. Elle prend toutes décisions utiles concernant les modalités de leur coopération sur les plans économique et technique, et peut exiger que les documents servant de base à l'établissement des prix de revient lui soient soumis. Le cas échéant, elle soumet aux conseils d'administration des propositions tendant à étendre le champ de cette coopération, lorsque l'extension visée n'est pas prévue dans le contrat. Pour le reste, les sucreries collaborent en principe au niveau de la direction.

- *Collaboration dans le secteur de la production betteravière*

Les sucreries traitent en commun les questions de principe que posent leurs rapports avec les producteurs de betteraves.

Les entreprises procèdent à un échange permanent d'informations concernant les calculs et estimations relatifs à la durée de la campagne. De concert avec les groupements de producteurs, elles dressent en commun un plan de livraisons.

Pour délimiter les zones de fourniture, elles doivent se fonder sur une utilisation optimale de leur capacité de production respective, et, dans l'ensemble, sur le maintien des frais de transport à un niveau minimum. Vers la fin de la campagne, à une date de référence donnée, elles dressent un inventaire précis sur la base duquel les quantités de betteraves restant à traiter sont réparties. Le tableau 13 renseigne sur la durée des dix dernières campagnes pour chacune des deux sucreries.

Les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld mènent en commun les pourparlers avec le Conseil fédéral et le service compétent de l'administration fédérale au sujet de la fixation du prix des betteraves et des autres principales conditions régissant la prise en charge de ce produit.

- *Vente du sucre*

Au nom de la SF et sur ses instructions, la SRA vend aux meilleures conditions du moment tout le sucre produit à Frauenfeld.

- *Finances et comptabilité*

La comptabilité industrielle des deux sucreries est conçue selon des principes

uniformes, assurant une comparaison régulière de leurs statistiques d'exploitation. Les deux entreprises se communiquent réciproquement les résultats de leur exploitation. Certaines parties des services comptables peuvent être centralisées auprès d'une sucrerie lorsqu'il en résulte des économies pour les deux.

Début, fin et durée des campagnes de 1968 à 1977

Tableau 13

Année	SRA		SF			
	Début et fin	Durée jours	Début et fin	Durée jours	Différence par rapport à SRA	
					Jours	Fin anticipée Jours
1968	24. 9.-19.12.	87	25. 9.-15.12.	81,5	- 5,5	4
1969	29. 9.-17.12.	80	1.10.- 3.12.	63,5	- 16,5	14
1970	28. 9.- 6.12.	69	30. 9.- 4.12.	65,5	- 3,5	2
1971	4.10.-21.12.	78	29. 9.-14.12.	76,5	- 1,5	7
1972	25. 9.- 4.12.	71	27. 9.-29.11.	63	- 8	5
1973	1.10.-20.12.	81	26. 9.-15.12.	80	- 1	5
1974	30. 9.-22.12.	83	25. 9.-12.12.	78,5	- 4,5	10
1975	1.10.- 3.12.	64	24. 9.- 2.12.	70	+ 6	1
1976	11.10.-19.12.	69	6.10.-17.12.	72	+ 3	2
1977	10.10.-13.12.	65	5.10.- 7.12.	64	- 1	6
Moyenne		74,7		71,4	- 3,2	5,6

Sources : SRA et SF

- Divers

Les achats en commun (combustibles, emballages, etc.) s'imposent lorsqu'ils procurent des avantages.

Les deux sucreries ont l'obligation de procéder à des échanges suivis de données techniques, de constatations et de résultats.

222.2 Possibilités d'amélioration

La situation actuelle n'est certes pas idéale. Elle peut donner lieu en particulier à des conflits entre l'intérêt économique général et les intérêts particuliers de deux sociétés anonymes indépendantes. En outre, l'existence de deux appareils administratifs parallèles influe défavorablement sur les coûts de la production sucrière. Enfin, il est difficile, dans ces conditions, de réaliser une planification optimale des investissements et du financement.

Pour remédier à cette situation, on dispose théoriquement des possibilités ci-après :

- renforcer la coordination en resserrant la collaboration;
- créer un service de coordination indépendant fonctionnant à plein temps;
- créer une société de management;
- créer un holding;
- procéder à la fusion des deux sociétés anonymes;
- procéder à la fusion des administrations en maintenant les deux sociétés actuelles.

En mettant en regard ces possibilités et la situation actuelle, on se rend compte que les efforts entrepris jusqu'ici par les sucreries aux fins d'améliorer la situation ont déjà donné des résultats appréciables; il existe aujourd'hui un comité de coordination qui s'occupe des questions les plus diverses, le sucre est vendu par un service unique et les problèmes de personnel sont traités en commun. Avant d'instaurer un régime de coordination plus poussé, il faudrait procéder à un examen approfondi de la situation, dont l'exécution pourrait être confiée à un organisme-conseil spécialisé, chargé d'analyser en dernier ressort, sous l'angle du rendement économique, les diverses solutions entrant en considération et d'établir un projet d'organisation optimale. Si une restructuration devait apparaître nécessaire, elle pourrait être exécutée par étapes dans la mesure où elle permettrait de réaliser des économies.

223 Statut des sucreries dans le cadre de la réglementation de l'économie sucrière

La SRA et la SF ont le statut de sociétés anonymes de droit privé. Nous avons parlé sous chiffre 221.1 de leur capital-actions et de leur structure. Fait remarquable, la Confédération n'est pas actionnaire.

En raison même de leur fonction, les sucreries assument cependant une tâche publique, à savoir:

- maintenir, dans le pays, une capacité de transformation facilitant le maintien d'une surface de terres ouvertes aussi étendue que possible et assurant une extension rapide des cultures des champs en cas de grave crise affectant notre ravitaillement extérieur;
 - contribuer à approvisionner la Suisse en sucre;
 - contribuer à assurer la formation du revenu agricole par l'intermédiaire de prix des betteraves sucrières couvrant les frais de production.
- Ce conflit d'objectifs entre ceux que vise une société commerciale de droit privé et ceux qu'impose l'obligation d'assumer des tâches publiques, exige que les rapports entre les sucreries et la Confédération soient réglés contractuellement selon des dispositions de droit public. Ils le sont actuellement par l'AF 1974, en vertu duquel la SRA et la SF doivent, pour l'essentiel:
- être gérées rationnellement et, partant, coopérer sur le plan technique et économique;
 - conclure des contrats de culture uniformes, ainsi que prendre en charge la quantité de betteraves fixée officiellement et assurer sa transformation;
 - payer le prix des betteraves fixé par le Conseil fédéral;
 - vendre le sucre et les produits délivrés aux prix pratiqués pour la marchandise importée de même qualité.

En outre, les nouveaux investissements, les amortissements et la création de nouvelles branches d'exploitation sont soumis à l'approbation de la Confédération; les livres doivent être présentés aux organes de contrôle de celle-ci et les réserves mises à contribution pour couvrir les écarts éventuels entre prix de revient et prix de vente.

Finalement, les dividendes servis ne peuvent excéder 5 pour cent, une comptabilité séparée doit être tenue pour la production sucrière indigène, d'une part, et les autres branches commerciales, d'autre part, les sucreries ayant au demeurant l'obligation de s'abstenir de concurrencer d'autres entreprises suisses de façon injustifiée.

L'activité qu'exerce la Confédération en matière de direction et de contrôle n'a cessé de se renforcer au cours des ans, cela au détriment de la liberté d'action laissée aux organes de gestion des sucreries. Rappelons que l'Etat est représenté au sein des deux conseils d'administration par un délégué de l'Administration des finances. Il faut dès lors se demander comment on pourrait aménager les relations entre la Confédération et les sucreries de manière que ces entreprises soient plus directement intéressées à une gestion rationnelle et efficace.

3 Nécessité d'adopter un nouvel arrêté

Sous chiffre 11, nous avons déjà relevé que la validité de l'AF 74 expire le 20 septembre 1979. Notre économie sucrière doit donc pouvoir reposer sur une nouvelle réglementation dès le 1^{er} octobre 1979.

En l'occurrence, il y a lieu de se demander si l'arrêté actuel (AF 74, LF 76) doit être modifié sur des points essentiels, notamment en ce qui concerne:

- le volume de la production indigène,
- la situation des sucreries sous le nouveau régime,
- le financement des différences éventuelles entre le prix de revient et le produit des ventes (différences négatives) et
- la durée de validité.

31 Volume de la production indigène

La question de la fixation du volume de la production indigène ne saurait être examinée dans la seule optique du consommateur (sucre le meilleur marché possible) ou du commerce (la plus grande liberté possible). La culture de la betterave sucrière est en effet un élément du programme de production agricole, qui prévoit une augmentation aussi forte que possible de la surface des terres ouvertes afin de décharger la production animale. C'est dire que les cultures betteravières doivent aussi être développées dans le cadre de l'extension prévue.

Il s'agit en outre de tenir compte des données du plan de mise en culture établi en prévision d'un régime d'économie de guerre. En cas de graves perturbations de nos importations, nous devrions disposer des bâtiments et installations (sucreries) permettant de transformer la production indigène de betteraves. Il

conviendrait donc que la surface maximum de betteraves sucrières autorisée par le nouvel arrêté coïncide avec celle que prévoit le programme de mise en culture de l'économie de guerre.

Lors des débats relatifs à l'actuel arrêté sur le sucre (AF 74), les Chambres fédérales ont largement tenu compte de ces exigences en fixant à 14 000 hectares – contre 10 000 hectares précédemment – la surface maximum des cultures betteravières. Entre-temps, cette surface a passé à environ 13 000 hectares (1978).

Les constatations faites ces dernières années montrent que les difficultés d'ordre pratique s'opposent à un accroissement rapide de la production dans ce domaine. La culture de la betterave sucrière est fortement mécanisée, ce qui exige un équipement spécial au niveau de l'exploitation. Là où cet équipement existe, c'est-à-dire dans les régions traditionnellement vouées à cette culture, il ne sera plus possible de la développer sensiblement du fait que la part des terres qui y sont consacrées est déjà fort élevée dans l'assolement. Porter à 14 000 hectares la surface réservée aux betteraves sucrières, comme le prévoit l'arrêté, implique que d'autres régions se mettent à cultiver cette plante sarclée, d'autant que l'indispensable extension des cultures des champs touchera toujours davantage les régions où ces cultures se pratiquent sur une plus faible échelle.

Intégrer de nouvelles cultures dans le programme d'une région donnée requiert non seulement des connaissances spéciales de la part des agriculteurs, mais également une mécanisation spécifique. Il faudrait autant que possible que les exploitations acquièrent en commun un équipement nécessaire, ce qui n'est guère réalisable sans organisation adéquate.

Il ressort de ces considérations ci-dessus que l'extension des cultures betteravières exige du temps. C'est dire qu'il importe de s'organiser, en temps de paix déjà, pour pouvoir faire face aux difficultés de ravitaillement en cas de perturbations des importations (économie de guerre).

Compte tenu de ce qui précède, la Suisse devrait disposer d'une surface de cultures betteravières atteignant au plus 17 000 hectares; nous sommes de l'avis que cet objectif doit être atteint à plus ou moins long terme. Au cours d'une première étape, il faut réaliser une extension portant cette surface à 14 000 hectares. Il s'agit donc de prévoir la transformation du rendement betteravier de 14 000 hectares au plus durant les cinq premières années du nouveau régime. Ce n'est qu'au cours de l'étape ultérieure que le programme d'extension serait complètement réalisé (17 000 ha).

Il serait donc possible d'atteindre progressivement la surface prévue par le programme d'économie de guerre. Ainsi, le taux de notre auto-provisionnement en sucre pourrait finalement être porté à 43, voire 45 pour cent. Il s'en suit que plus de la moitié des besoins du pays devraient encore être couverts par les importations.

Etant donné la possibilité de réduire la consommation de sucre en cas de difficultés de ravitaillement, cet objectif apparaît raisonnable; aussi sommes-nous de l'avis que ce degré d'auto-provisionnement ne devrait pas être dépassé même à long terme.

32 La situation des sucreries sous le nouveau régime

Sous le nouveau régime, la situation dépendra du mode de financement des différences négatives qui résulteraient de prix de vente inférieurs aux prix de revient.

Il faut rechercher une solution consistant à laisser les sucreries assumer les risques normaux d'une entreprise et à leur permettre de réaliser un bénéfice indépendamment des fluctuations du marché mondial. Le statut actuel des sucreries ne saurait donner satisfaction dans la mesure où ces entreprises privées doivent, en dépit d'une gestion irréprochable, faire appel à l'aide financière de la Confédération lorsque leurs comptes présentent un découvert dû en raison de la situation des prix sur le marché mondial et de l'obligation qu'elles ont de prendre en charge les betteraves au prix fixé par le Conseil fédéral (prix couvrant les frais de production).

Théoriquement, plusieurs solutions peuvent être prises en considération. Nous allons les examiner et les comparer ci-après :

321 Solution entrant en considération pour la future réglementation

321.1 Réglementation du 28 juin 1974 (AF 74)

La solution est acceptable au point de vue administratif; elle fait bénéficier le consommateur des excédents du marché mondial vendus à des prix favorables et ne porte pas atteinte à la liberté du commerce du sucre. Mais c'est là une solution qui peut être fort onéreuse pour la Confédération. De plus, sous ce régime, les sucreries font figure d'entreprises déficitaires en période de fléchissement des cours mondiaux, quelle que soit la qualité de leur gestion. A l'inverse, la réglementation actuelle leur permet de réaliser de gros bénéfices lorsque les prix sont élevés sur le marché mondial.

321.2 Réglementation du 28 juin 1974 (AF 74) assortie d'une nouvelle procédure de règlement des comptes

L'innovation consisterait en ce que la Confédération fixerait sa participation aux frais en se fondant non plus sur le compte financier mais sur un compte d'exploitation. Cette solution prend en considération la rémunération de la totalité du capital nécessaire à l'exploitation ainsi que les amortissements incorporables dans le budget des coûts (amortissements supplémentaires ou plus fortes provisions en période de fort renchérissement, aux fins d'assurer le renouvellement des installations), et non plus, comme dans le compte financier, uniquement les intérêts servis sur les fonds empruntés et les amortissements effectifs calculés d'après la valeur d'investissement et la durée présumée d'existence de l'équipement.

Se limitant à la procédure de règlement des comptes, la modification ne serait guère apparente à l'extérieur, mais améliorerait les comptes et, partant, la situation des sucreries. Celles-ci seraient matériellement en état de verser des dividendes même lorsqu'elles enregistreraient des différences négatives entre

leurs prix de revient et le produit des ventes. Ce système aurait cependant l'inconvénient d'accroître les charges de la Confédération. En outre, il ne serait pas possible, dans ce cas, de fixer numériquement le niveau de productivité que devraient atteindre les fabriques.

321.3 Taxe à l'importation variable

Selon cette solution, les droits de douane seraient remplacés par une taxe variable sur le sucre importé. Le montant de cette taxe serait déterminé selon un prix indicatif du sucre, fixé à l'avance, et correspondrait à la différence entre le prix de revient du produit indigène et le cours du sucre sur le marché mondial.

Cette proposition, qui met en discussion un élément du régime du marché du sucre en vigueur dans les Communautés européennes (CE), émane de la Chambre vaudoise d'agriculture. La solution en question dispenserait la Confédération de recourir à ses ressources générales pour soutenir l'économie sucrière, et permettrait de stabiliser le prix du sucre sur le marché intérieur et de décharger les planteurs de toute participation aux frais. En outre, lorsque le cours du sucre serait élevé sur le marché mondial, la production indigène réduirait le prix du produit étranger pour le consommateur suisse.

A ces avantages s'opposent cependant un certain nombre d'inconvénients: le consommateur ne profiterait plus d'offres à bon marché et les constantes fluctuations de la taxe constitueraient un facteur d'insécurité pour le commerce. De plus, il y a lieu de relever qu'à l'époque, les droits de douane sur le sucre ont été institués au titre de taxe douanière fiscale. Renoncer à ces recettes serait non seulement préjudiciable à la Confédération en raison de la situation précaire de ses finances, mais signifierait aussi une modification de la politique fiscale. Il serait certes concevable d'opérer les prélèvements en sus des droits de douane existants.

321.4 Système de prise en charge

Cette solution obligerait le commerce de la branche et les gros utilisateurs à prendre en charge du sucre indigène à raison d'une part déterminée de leur chiffre d'affaires annuel, à un prix - officiel - couvrant les frais de production; les quantités reprises en plus ou en moins donneraient lieu à une compensation sous forme de prestations en argent. Chacune des maisons touchées par ces mesures calculerait son prix mixte.

Ce système libérerait la Confédération de l'obligation de subventionner l'économie sucrière et améliorerait nettement la situation des fabriques; lorsque le sucre importé serait plus cher que le produit suisse, la production indigène permettrait de réduire le prix du sucre. D'autre part, le consommateur pourrait bénéficier d'une offre avantageuse lorsque les cours mondiaux sont bas. Cependant, un tel système exigerait un important dispositif de contrôle et le commerce perdrait une part de sa liberté d'action étant donné qu'il devrait couvrir une partie de ses achats en Suisse, à des prix fixes. Il convient en outre

de considérer que de nombreuses maisons achètent aujourd'hui du sucre à la SRA sans pour autant intervenir au titre d'importateurs. Instituer une obligation de prise en charge dans ce secteur exigerait donc que les structures du commerce du sucre soient remaniées dans leur ensemble.

321.5 Fragmentation du prix des betteraves

Il s'agirait en l'occurrence de fragmenter systématiquement les prix aux fins d'améliorer le régime actuel. L'organisation du marché du sucre en Grande-Bretagne peut ici servir d'exemple: elle distingue entre un prix standard des betteraves et le prix payé aux agriculteurs pour ce produit, la différence étant, selon le cas, versée ou recueillie par une caisse de compensation (cf. ch. 321.6). Le prix standard permettrait aux fabriques de réaliser certains bénéfices.

Selon cette solution, le prix fixé par le Conseil fédéral pour les betteraves serait formé du «prix commercial» et de la «prime de culture»; le prix commercial correspondrait à un prix du sucre calculé, incluant notamment la rémunération du capital propre ainsi qu'une marge bénéficiaire. Si le produit de la vente était supérieur au prix calculé, les sucreries verseraient la différence à la Confédération; dans le cas contraire, les versements compensatoires se feraient dans l'autre sens.

Ce régime offrirait l'avantage de n'affecter ni le commerce ni le consommateur. Les sucreries auraient à assumer des risques d'exploitation raisonnables et seraient en mesure de réaliser un bénéfice. L'application serait simple sur le plan administratif. En revanche, ce système aurait, en cas d'effondrement des prix, le désavantage d'imposer des charges supplémentaires à la Confédération; de plus, en cas de hausse, le prix du sucre ne pourrait pas être réduit grâce à la production indigène.

321.6 Fonds de compensation du sucre

Le système pratiqué par la Grande-Bretagne depuis 1957 jusqu'à son adhésion au Marché commun mérite de retenir l'attention, né serait-ce qu'en raison du fait que les conditions propres à l'économie sucrière des deux pays sont comparables: en effet, le degré d'auto-provisionnement oscille autour de 30 pour cent en Grande-Bretagne et, actuellement, autour de 28 pour cent en Suisse.

Le système britannique disposait des moyens d'action suivants:

- fixation d'un «prix standard» officiel pour la betterave à sucre, qui permettait aux fabricants de réaliser un bénéfice;
- fixation d'un prix officiel de la betterave, à payer aux producteurs;
- fonds de compensation dit «Sugar Board» alimenté, selon la conjoncture, par des prélèvements effectués sur le sucre importé ou par les surplus de bénéfice réalisés par les sucreries; le rôle de ce fonds consistait à combler ou à encaisser la différence entre les deux prix, les excédents servant à réduire le prix du sucre.

Cette solution permettrait d'alléger les charges de la Confédération, laisserait au commerce une entière liberté de décision et accorderait au marché mondial un rôle déterminant dans la fixation des prix; elle améliorerait la situation des sucreries et donnerait toute latitude pour maintenir ou non le principe d'une participation des producteurs. En revanche, les prélèvements sur les importations de sucre étant plus élevés et les prestations fédérales étant supprimées, le consommateur paierait le sucre un peu plus cher que sous le régime actuel en cas de fléchissement des cours. Les sucreries, quant à elles, n'assureraient pas les risques d'entreprise normaux. En prenant ce système pour modèle, on pourrait prévoir la création d'un fonds de compensation auquel participerait la Confédération (variante s'inspirant de la pratique actuelle).

321.7 Attribution d'une marge de transformation

Jusqu'à l'adhésion du Danemark au Marché commun, en 1973, l'économie sucrière de ce pays a été régie par les principes suivants dès 1950:

- prix des betteraves couvrant les coûts;
- prix de vente officiel du sucre pour le marché intérieur;
- vente du sucre au prix du marché mondial à l'industrie de transformation intéressée;
- fixation d'un budget dit normal pour le traitement des betteraves;
- attribution d'un bénéfice net, réduit ou augmenté selon que les coûts de la transformation sont supérieurs ou inférieurs à ceux que prévoit le budget normal pour les divers groupes de frais;
- les règlements entre l'Etat et les sucreries se font par l'intermédiaire d'un fonds officiel de régulation des prix.

Il serait possible de concevoir une solution suisse s'inspirant du système danois, qui aurait les caractéristiques suivantes:

Les sucreries prendraient en charge les betteraves au prix officiel, les transformeraient et vendraient le sucre et ses dérivés au prix de la marchandise importée de qualité correspondante. Elles auraient droit au remboursement de la marge de transformation préalablement fixée lors de pourparlers avec la Confédération, marge qui comprendrait les amortissements normaux et l'intérêt du capital d'exploitation.

Lorsque les frais de transformation effectifs se situent au-dessous de la marge convenue, les sucreries pourraient réaliser un bénéfice. S'ils excédaient cette marge, il en résulterait une perte que les entreprises devraient prendre à leur charge.

La caisse fédérale supporterait ou encaisserait la différence entre le produit de la vente dépendant du marché mondial et le coût des betteraves augmenté de la marge de transformation.

Sous ce régime, les fabriques ne subiraient plus les effets de facteurs sur lesquels elles n'ont aucune influence: prix du marché mondial et coût des betteraves. Elles auraient la possibilité de réaliser un bénéfice indépendamment des fluctuations du marché mondial. Le commerce du sucre conserverait sa liberté et le consommateur pourrait profiter du fléchissement des prix. L'incon-

vénient résiderait dans le fait que la Confédération devrait assumer une charge financière plus forte et que la production indigène ne permettrait plus, en période de renchérissement, de réduire les prix du sucre sur le marché intérieur.

322 La nouvelle conception

Le statut des sucreries, tel qu'il est défini dans l'AF de 1974 ne donne pas satisfaction, surtout parce que la situation de ces entreprises dépend fortement de l'évolution des prix sur le marché international. Cette dépendance a pour effet que les résultats comptables des sucreries sont déterminés en grande partie par des facteurs sur lesquels elles n'ont aucune influence. Une gestion ouverte aux initiatives et axée sur la rentabilité ne peut donc influencer que très faiblement sur ces résultats. Dans ces conditions, les bénéfices (différences positives) et les pertes (différences négatives) enregistrés exposent les sucreries à des critiques injustifiées de la part de l'opinion publique.

Le système actuel de règlement entre les sucreries et la Confédération est fondé sur les résultats du compte de profits et pertes établis selon la comptabilité financière. Or les sucreries font valoir qu'il faudrait se baser sur le compte d'exploitation. Ainsi, la Confédération devrait tenir compte non seulement des frais effectifs mais aussi du coût du capital d'exploitation à incorporer dans le budget prévisionnel. D'autre part, les sucreries sont disposées à assumer certains risques supportés jusqu'ici par la Confédération, à condition qu'on leur donne la possibilité de réaliser des bénéfices en cas de gestion rationnelle.

Il est possible d'atteindre cet objectif en appliquant le modèle de la « Marge de transformation ». Cependant, pour ne pas imposer de trop lourdes charges à la Confédération, il faudrait assortir ce système d'un fonds de compensation alimenté par le prélèvement de taxes à la frontière.

L'introduction de la *marge de transformation* devrait permettre aux sucreries d'atteindre deux objectifs: d'une part, opérer les règlements avec la Confédération sur la base d'une indemnité fixée selon des critères propres à l'économie d'entreprise; d'autre part, prendre en charge les risques supportables inhérents à l'activité s'exerçant ordinairement dans la branche. Il faudrait excepter comme risques excessifs ceux qui découlent du prix des betteraves et du prix du sucre, celui qui résulte des effets qu'exerce sur l'utilisation de la capacité la fixation officielle des quantités de betteraves à traiter, ainsi que, dans une certaine mesure, le risque inhérent aux fluctuations des rendements des cultures.

Deux formules différentes de règlement peuvent être envisagées: l'une fondée sur le principe du « risque commercial », l'autre sur celui de la « rétribution d'usinage ». Selon la première variante, la marge de transformation serait négociée avant la récolte. Tous les risques normaux (qualité de la récolte, rendement en sucre, interruption d'exploitation ainsi que, dans une certaine mesure, les variations des quantités récoltées) seraient à la charge des fabricants, qui se verraient contraints d'agir selon les règles de l'économie d'entreprise. La préférence des sucreries va à ce système, à la condition que la marge soit fixée à un moment où il est possible d'évaluer avec une certitude suffisante le volume et la qualité de la récolte. Selon la variante « rétribution d'usinage »,

la marge de transformation serait déterminée après coup, selon les principes de l'économie d'entreprise. Les sucreries n'assumeraient pratiquement aucun risque dans ce cas, de telle sorte que les fabricants seraient moins enclins à assurer la rentabilité de l'entreprise.

L'octroi d'une marge de transformation aux sucreries et la création d'une caisse de compensation supposent l'établissement d'un compte commun des deux entreprises, dans le sens d'un calcul des coûts budgétés.

Etablir un compte des coûts budgétés selon la variante «risque commercial» nous paraît finalement constituer l'objectif à atteindre. Il le serait par étapes: durant une phase de transition et d'essai, on limiterait d'abord les risques assumés par les sucreries et le montant des coûts budgétés. Nous exposons ci-après, dans leur principe, les modifications qu'entraînerait cette innovation par rapport au mode de règlement actuel:

- Le système actuel de règlement repose sur les données du compte de profits et pertes (comptabilité financière). Le nouveau système recourra au calcul des coûts budgétés fondé sur l'estimation du volume de la récolte. Les montants portés au débit du compte des coûts budgétés feront chaque année l'objet de négociations.
- Les amortissements seront calculés d'après la valeur d'acquisition des équipements et les taux fixés selon la durée estimée de ceux-ci. Ces estimations seront contrôlées périodiquement et les taux d'amortissement réadaptés. Lors de fortes hausses sur le marché mondial du sucre, des amortissements supplémentaires pourront être opérés aux fins d'assurer le renouvellement des installations.
- Actuellement, seuls les intérêts effectivement servis sur les fonds empruntés sont bonifiés aux sucreries, le coût du capital d'exploitation à incorporer dans le budget des coûts n'étant pas pris en considération. A l'avenir, le capital nécessaire à l'exploitation des entreprises portera intérêt à un taux fixé selon la répartition des risques et revu périodiquement. Seul ce qui contribue à la capacité productive de l'entreprise doit faire partie du capital d'exploitation. En sont exclus en tout cas les éléments patrimoniaux qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation et qui n'y sont pas engagés.
- La Confédération continuera à considérer comme une unité économique les activités principales et les branches connexes des sucreries. Les résultats de ces dernières continueront donc d'être compris dans les comptes des deux fabriques. Pour des raisons d'ordre pratique, il a fallu écarter la proposition de la Commission de révision du statut du sucre, qui, estimant que les dispositions de l'AF sur la couverture des différences négatives ne devaient pas s'appliquer aux branches connexes, soutenait le principe d'une nette séparation des deux catégories d'exploitations. La production et l'entreposage du sucre, de la mélasse et des cossettes vertes sont les activités principales des sucreries, pour lesquelles on dressera un compte des coûts budgétés. La fabrication de diverses sortes de sucre, les opérations commerciales, ainsi que la production de sucre liquide et de cossettes sèches, relèvent de branches d'activité connexes, pour lesquelles les modalités de règlement seront fixées dans chaque cas.

- Dans le compte des coûts budgetés, la compensation des frais sera accordée aux sucreries selon les principes de l'économie d'entreprise, sans marge de bénéfice. La prise en considération du coût du capital d'exploitation dans le budget des coûts, devrait permettre aux sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld de réaliser un bénéfice en procédant rationnellement à la transformation des betteraves.
- En principe, tous les frais seront portés au compte des coûts budgetés et seront revus lors de la fixation de la marge de transformation. On pourra ainsi établir entre prévisions et conditions réelles des comparaisons permettant de déterminer les économies de coût. Le montant de celles-ci ira pour une année aux sucreries. Compte en sera tenu, du moins partiellement, lors des négociations sur les nouvelles marges, ce qui se traduira par la fixation de coûts budgetés moins élevés.
- La politique à suivre en matière de personnel sera en principe l'affaire de la direction des sucreries, qui est également responsable de la bonne marche de l'exploitation. Toutefois, les sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld continueront à collaborer avec la Confédération dans ce domaine, dans les limites où elles le font aujourd'hui.

En créant un *fonds de compensation*, on vise à centraliser les ressources financières destinées à couvrir les différences négatives pouvant résulter de la production du sucre indigène. Ce fonds pourrait être constitué selon les principes régissant l'économie privée et avoir une personnalité juridique autonome dans le cadre du nouveau statut du sucre. Il serait possible de confier sa gestion à une organisation de l'économie privée ou de l'intégrer dans les comptes de la Confédération.

Les constatations faites jusqu'ici montrent que la diversité des intérêts représentés au sein des organes chargés de gérer le fonds de compensation ne permettrait qu'en de très rares cas de prendre des décisions à l'unanimité ou tout au moins à une majorité suffisante, ni d'établir des propositions précises à l'intention des autorités compétentes.

Il ne paraît donc guère possible de créer un tel fonds sous forme d'institution de droit privé, dotée d'attributions et d'un pouvoir de décision appropriés.

Il reste donc la possibilité d'instituer un fonds de compensation géré par une organisation de l'économie privée ou par un service fédéral, sans créer pour autant un organe ayant sa propre personnalité juridique et un propre pouvoir de décision, donc capable de faire des propositions définitives aux autorités. Il serait préférable d'en confier la gestion à une organisation de l'économie privée aussi longtemps que la contribution de la Confédération reste inférieure aux fonds provenant des consommateurs et des producteurs.

Dans ce cas, le fonds de compensation serait un fonds juridiquement non autonome mais séparé sur le plan comptable, géré à titre fiduciaire par une organisation existante mandatée par la Confédération, par exemple l'OFIDA. Ses ressources serviraient exclusivement à couvrir les différences négatives qui résulteraient de la production de sucre indigène; elles seraient donc liées à une affectation spécifique.

Le fonds serait en particulier destiné à recueillir les excédents et à compenser

les différences négatives résultant de la mise en valeur des betteraves sucrières indigènes. En cas de différences négatives, on recourrait d'abord aux excédents des exercices antérieurs. Ensuite, il faudrait en principe déduire la contribution initiale fournie par la Confédération en vertu de l'arrêté sur le sucre. Si, après déduction des excédents, il restait une différence négative d'un montant inférieur à la contribution initiale de la Confédération, cette différence pourrait être mise pour la moitié à la charge du fonds à la condition que celui-ci dispose encore d'au moins 15 millions de francs après le prélèvement.

Dans la mesure où les différences négatives résultant de la production de sucre indigène ne pourraient être couvertes par des excédents antérieurs et la contribution initiale de la Confédération à prévoir dans le statut du sucre, les capitaux complémentaires nécessaires seraient mis à la disposition du fonds de compensation de la manière suivante, selon le régime établi par l'AF 74:

- par le prélèvement d'une taxe à l'importation sur le sucre des numéros suivants du tarif douanier:
 - ex 1701.10-50: sucre de betterave et de canne, à l'état solide, sans colorants et non aromatisé, à l'exclusion du sucre candi
 - ex 1702.20: sucre inverti, sucre fondant pour le glaçage, isomérose, isoglucose: à l'état solide
 - ex 1702.22: isomérose, isoglucose, sucre inverti ainsi que sucre de betterave et de canne à l'état de sirop, brut ou raffiné

proportionnellement lié

- à un prélèvement sur le produit supplémentaire réalisé par les sucreries sur leurs ventes de sucre totales au titre de la taxe perçue à l'importation;

proportionnellement lié

- à une retenue à la production effectuée au titre de participation des planteurs aux pertes;

proportionnellement lié

- à une contribution supplémentaire de la Confédération, dont le montant ne serait exigible qu'au moment de son utilisation.

Lorsque la campagne de production du sucre indigène se solde par une différence négative et que le fonds de compensation n'a pu être suffisamment alimenté au cours de la campagne en question, la Confédération avance les sommes faisant défaut.

Le fonds se libérera de cette dette dès la campagne suivante au moyen de ressources supplémentaires mises à disposition par la Confédération, les consommateurs et les producteurs.

Il s'agirait de réunir de la sorte quelque 75 millions de francs pour une production maximum de 120 000 tonnes de sucre blanc (850 000 t de betteraves sucrières) et une consommation de 270 000 tonnes.

La couverture serait insuffisante si la différence négative dépassait 62 à 63 francs par 100 kilos de sucre raffiné. La situation actuelle montre que cela peut se produire temporairement. C'est pourquoi nous proposons d'être habilités à majorer la taxe à l'importation, le prélèvement sur les recettes supplémentaires

des sucreries, la participation des planteurs aux pertes et la contribution supplémentaire de la Confédération jusqu'à concurrence de 50 pour cent (majoration proportionnelle des prestations) lorsque les différences négatives n'ont pu être couvertes entièrement deux années de suite.

Quant à la manière de procéder, nous préciserons ce qui suit: compte tenu de tous les éléments déterminants (quantités de betteraves sucrières, prix de base garanti aux producteurs, marge de transformation, prix sur le marché mondial, prix de vente), l'administration du fonds de compensation établirait un budget fondé sur le résultat financier présumable de la campagne à venir. Avant le début de celle-ci et d'après ses prévisions, elle soumet à la Division de l'agriculture des propositions concernant le prélèvement de taxes à l'importation et à la consommation ainsi que d'une retenue à la production, perçue au titre de la participation des planteurs au déficit. Les taxes et la retenue seraient alors fixées pour toute la durée de la campagne en question par le Conseil fédéral sur proposition de la Division de l'agriculture. L'alimentation du fonds par la perception d'une taxe variable à l'importation et à la consommation, qui varierait avec les cours du marché mondial, rendrait non seulement impossible l'établissement d'un budget digne de ce nom, mais constituerait en outre pour les importateurs et les acheteurs de sucre indigène un facteur d'incertitude supplémentaire. De plus, il n'y aurait plus guère moyen de combiner la taxe compensatoire avec une contribution correspondante des planteurs.

Il importe donc d'améliorer la situation peu satisfaisante des sucreries en accordant une marge de transformation déterminée à l'avance et dans laquelle seraient compris les risques supportables. Il serait possible d'atteindre progressivement cet objectif en accordant aux fabriques, pendant une période de transition, une marge de fabrication calculée d'après le compte d'exploitation.

Les différences (risques) imputables au prix des betteraves et à celui du sucre ne peuvent pas être supportées par les fabriques. En outre, si après l'agrandissement des sucreries, le Conseil fédéral était amené à réduire sensiblement les quantités à traiter, les marges devraient aussi tenir compte des frais fixes liés aux capacités inutilisées, dans la mesure où celles-ci résultent d'investissements autorisés par la Confédération.

Ce système permettrait non seulement de couvrir les différences négatives mais aussi de prélever les excédents. Quant aux sucreries, elles auraient la possibilité de réaliser un bénéfice et de servir des dividendes également en périodes de bas prix pour peu que les risques assumés évoluent en leur faveur. En effet, si les coûts n'atteignaient pas la marge convenue, il en résulterait un bénéfice; s'ils excédaient cette marge, il s'en suivrait une perte que les fabriques devraient prendre à leur charge. Cette situation nouvelle serait en outre de nature à améliorer de façon notable la situation des sucreries sur le marché des capitaux (dans la perspective du financement de nouveaux investissements). Pour cela, il faudrait renoncer à limiter à 5 pour cent le dividende. Le Conseil fédéral devrait avoir le droit de contrôler la politique suivie par les fabriques en matière de dividende et, le cas échéant, de fixer une limite.

Le prélèvement des excédents (différences positives) implique la création d'un fonds de compensation qui interviendrait pour couvrir les différences négatives. Si le montant des excédents ne suffisait pas, on recourrait de préférence –

comme jusqu'ici – aux ressources fournies par la Confédération, les consommateurs et les producteurs. Nous exposons ci-après les diverses possibilités de financement.

33 Couverture financière d'éventuelles différences négatives

Dans la mesure où il ne peut pas être réalisé par l'intermédiaire des prix de vente, le financement de la production sucrière indigène doit être conçu en étroite relation avec le statut des sucreries défini dans le cadre du régime du sucre. La question a déjà été traitée précédemment.

Les considérations qui suivent visent à donner un aperçu des principales possibilités de financement ainsi qu'à permettre d'apprécier chacune d'elles.

331 Possibilités de financement

331.1 Financement intégralement assuré par la Confédération

Une telle solution est acceptable tant que la formation des prix sur les marchés internationaux a lieu selon le principe de la couverture des coûts, et que la Confédération dispose de ressources suffisantes.

Or les fortes fluctuations que subissent les cours mondiaux montrent, pour autant que l'on puisse vraiment parler de libre formation de ces prix, que des facteurs relevant de la spéculation jouent un rôle important sur le marché du sucre. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'évolution des prix a marqué quatre pointes, indiscutablement causées par des pénuries ou de sérieuses craintes de manque de sucre: crise de Corée (1951/52), crise de Suez (1956/57) et pénuries mondiales de sucre (1963/64 et 1973/74) (cf. fig. 1). Durant les périodes intermédiaires, les prix se sont souvent situés à un niveau très bas, provoquant de fortes différences négatives dans la mise en valeur des récoltes indigènes alors que le consommateur bénéficiait de la faiblesse des cours. Il ne serait donc pas équitable que la Confédération doive, le cas échéant, supporter seule les découverts résultant de la transformation des betteraves du pays. Cette solution n'a d'ailleurs jamais été adoptée dans les arrêtés édictés jusqu'ici en matière d'économie sucrière.

De plus il faut, actuellement, tenir compte de l'état précaire des finances fédérales. Aussi le financement intégral des différences négatives par la Confédération est-il exclu d'emblée.

331.2 Financement entièrement à la charge du consommateur

Les différences négatives qui se produiraient pourraient être mises complètement à la charge du consommateur, d'une façon directe par l'institution d'une taxe à l'importation variable (cf. chiffre 321.3) et indirectement par un système de prise en charge (cf. chiffre 321.4).

Le montant de la taxe à l'importation serait déterminé selon un prix indicatif du sucre indigène, fixé à l'avance. Cette taxe pourrait soit être perçue en sus

Prix du sucre raffiné, franco frontière, dédouané, y compris les taxes douanières, de fin septembre 1948 à fin mars 1978

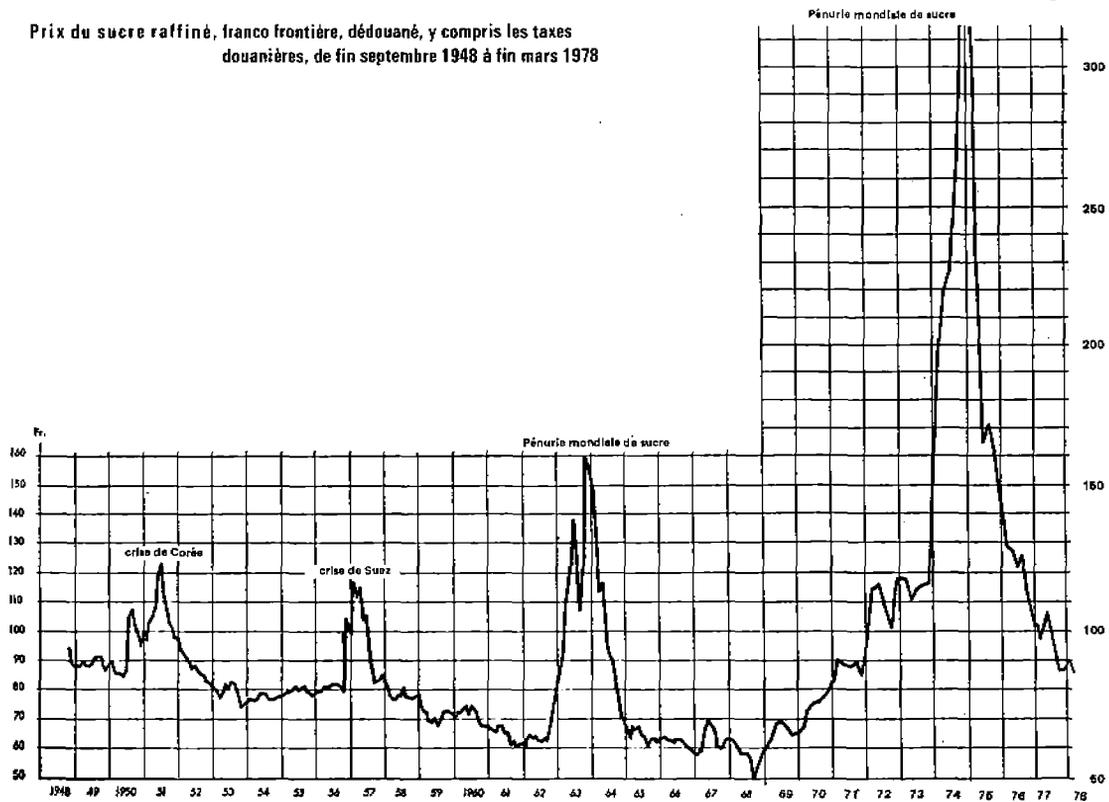


Figure 1

des droits de douane actuels, soit remplacer, complètement ou en partie, ces droits. Etant donné le caractère fiscal des droits de douane sur le sucre, la deuxième solution ne saurait être prise en considération.

Un fait s'oppose à l'institution du système de prise en charge; actuellement, certains commerçants et gros consommateurs de sucre n'importent pas ce produit. Pour pouvoir appliquer ce système, il faudrait procéder à une restructuration radicale du commerce indigène du sucre.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, l'application de ces deux systèmes ne manquerait pas de détériorer d'une manière insupportable la situation des sucreries suisses sur le plan de la concurrence. Leur application ne serait concevable que si l'on arrivait à résoudre le problème que pose l'introduction d'une taxe grevant les produits de transformation importés, qui contiennent du sucre.

331.3 Financement partiellement assuré par la Confédération avec la participation des milieux intéressés

Actuellement, la couverture des différences négatives est assurée en commun par la Confédération, le consommateur et le producteur, selon le schéma suivant: la Confédération fournit une contribution initiale, sans la participation des milieux intéressés; ce n'est qu'une fois cette source de financement épuisée que consommateurs et producteurs sont appelés à supporter avec lui le solde éventuel du découvert conjointement avec la Confédération.

Le système de financement traditionnel pose aujourd'hui trois problèmes: montant de la contribution initiale de la Confédération, principe de la participation des producteurs, limitation des fonds à engager.

- Contribution initiale de la Confédération

La situation financière de la Confédération – évoquée plus haut – vous a incité à ramener de 20 à 10 millions de francs le montant de sa contribution initiale et à porter de 10 à 15 fr./100 kg de sucre la taxe maximum pouvant être perçue à l'importation ainsi que le prélèvement sur la production indigène de sucre (LF modif. l'AF 1974). Ce qui fait que la participation de la Confédération ne s'élèvera plus qu'à 20 millions de francs au plus (contribution initiale et contribution supplémentaire de 10 mio de fr. chacune) au lieu des 30 millions prévus par l'AF 74, avant la modification précitée.

Pour sa part, la Commission de révision du statut du sucre a proposé de ramener à 15 millions de francs dans la nouvelle réglementation, la contribution initiale de la Confédération, mais de porter à 15 millions de francs au plus – au lieu de 10 – la contribution supplémentaire, et de fixer simultanément à 15 fr./100 kg, contre 10 actuellement, le montant maximum de la taxe à l'importation et le prélèvement sur la production indigène du sucre (taxe à la consommation).

La LF 1977 a donc déjà réalisé en partie les recommandations de la commission. A noter que, l'arrêté dont le projet vous est soumis permettant une nouvelle extension des cultures betteravières, il faudra accroître d'autant

les ressources à prévoir pour la couverture de différences négatives (quelque 75 mio de fr. au lieu de 65 actuellement).

Bien que sachant que les propositions de la commission constituent un tout, et qu'en particulier une modification du mode de financement qu'elle préconise pourrait susciter de nouvelles discussions, nous considérons qu'un relèvement de la contribution initiale de la Confédération (ramenée à 10 mio de fr. par la LF 1977) ne saurait entrer en considération à cause des difficultés financières de la Confédération.

Il s'agira donc de couvrir les 5 millions manquants par des prestations supplémentaires des milieux directement intéressés.

La production étant contingentée par le régime légal, il est difficile de demander aux planteurs de payer la différence. Si celle-ci devrait être mise à la charge du consommateur, il faudrait porter à 17 francs au plus par 100 kilos de sucre étranger la taxe à l'importation et le prélèvement sur la production indigène de sucre.

Ne méconnaissant pas les difficultés que pourrait causer aux utilisateurs une nouvelle majoration de la taxe sur le sucre, nous tenons à signaler que la charge maximum ne serait imposée qu'en période de bas prix. Cela s'applique du reste également à la contribution supplémentaire de la Confédération, qu'on ne saurait augmenter davantage dans les circonstances actuelles.

- *Contribution des producteurs*

Le principe de la participation des producteurs à la couverture de découverts continu d'être contesté. Les associations de planteurs estiment en effet que cette participation est non seulement incompatible avec la garantie de prix couvrant les coûts, mais qu'elle est également illogique du fait que les pertes résultant de la mise en valeur des betteraves indigènes ne sauraient être imputées à une surproduction dans ce secteur.

Cette argumentation est pertinente. Seule la solution adoptée jusqu'ici s'oppose à la suppression pure et simple de toute participation des planteurs. Il convient cependant de remarquer que les producteurs sont appelés à fournir une contribution d'autant plus forte que le versement initial de la Confédération diminue. C'est pourquoi nous envisageons d'abaisser proportionnellement la participation des producteurs en ne relevant pas la contribution en valeur absolue (60 ct. au plus par quintal de betteraves sucrières) c'est-à-dire de ne pas l'accroître à la différence de la contribution supplémentaire de la Confédération et de la taxe à la consommation.

- *Limitation des fonds à engager*

Faut-il prévoir un plafond des fonds pouvant être engagés? C'est là une question de principe. Le volume de production étant fixé (700 000 t à la fin d'une première étape, 850 000 à plus long terme), les différences négatives auxquelles il faut s'attendre dans des circonstances prévisibles peuvent être déterminées approximativement. Dans la mesure où ce plafond serait fixé compte tenu de ces objectifs, il ne serait donc pas illogique de prévoir une telle limitation qui constituerait en fin de compte un seuil de sécurité dans le

cas d'une évolution échappant à toute prévision et qui, le moment venu, exigerait d'autres solutions. C'est dans ce sens que doit s'entendre la solution déjà esquissée (limitation des fonds, avec possibilité d'élever le plafond dans des limites bien définies si les montants à disposition se révèlent insuffisants deux années de suite).

Il est nécessaire de limiter le montant des fonds disponibles tant dans l'intérêt de la Confédération que dans celui de l'utilisateur. La Confédération doit en effet pouvoir se référer, pour sa planification financière, à un plafond qui ne saurait être dépassé; quant à l'industrie de transformation du sucre, il faut qu'elle sache de quelles charges sa production se trouvera grevée.

332 Couverture des différences négatives par la Confédération, les consommateurs et les producteurs

Un examen des diverses possibilités de financement montre clairement que toute solution unilatérale est inapplicable actuellement. La situation des finances fédérales ne permet pas à la Confédération de prendre complètement à sa charge des différences négatives. Par ailleurs, en voulant les faire assumer au consommateur, on s'achoppe à l'obstacle que constitue pour les entreprises de transformation, un prix du sucre grevé de trop lourdes taxes.

Reste donc la possibilité de couvrir les différences négatives par une contribution commune de la Confédération, des consommateurs et des producteurs, y compris bien entendu l'utilisation des différences positives.

La contribution initiale de la Confédération, ramenée de 20 à 10 millions de francs par la LF 77, ne saurait être augmentée. Il importe en premier lieu de couvrir les différences négatives en recourant aux réserves constituées grâce aux excédents antérieurs. La Confédération intervient ensuite en versant une contribution initiale de 10 millions de francs. Le solde éventuel devrait être couvert en commun par la Confédération, les consommateurs et les producteurs.

Nous sommes d'avis que les producteurs ne devraient pas être sollicités d'avantage qu'ils ne le sont aujourd'hui. Comme le montant à assurer globalement s'élèverait à quelque 75 millions de francs (augmentation de la production indigène), il s'ensuivrait que la Confédération devrait assumer une plus lourde charge au titre de la contribution supplémentaire et que les consommateurs supporteraient des taxes plus élevées (17 fr. au plus par 100 kg de sucre blanc).

Comparativement à celles que prévoit l'AF 74, les prestations maximales de la Confédération (contribution initiale + contribution supplémentaire), seraient ramenées en cas d'utilisation complète des fonds, de 49,0 à 33,3 pour cent des dépenses, et la part des producteurs, de 6,9 à 5,6 pour cent. Cela signifie que la part des consommateurs passerait de 44,1 à 61,1 pour cent. Toutefois, cette proportion est légèrement inférieure à celle qui est fixée par la LF 77 (61,1 contre 62,5%).

Le tableau 14 indique le plafond des diverses prestations ainsi que leur importance relative sous le régime actuel et sous celui que nous préconisons.

Couverture de la différence négative après utilisation des excédents antérieurs
Ressources maximales

Tableau 14

	Contribution initiale de la Confédération	Couverture après versement de la contribution initiale de la Confédération						Total mio de fr.
		Contribution fédérale supplémentaire		Taxe à l'importation + prélèvement sur production indigène ¹⁾		Participation des planteurs ²⁾		
		calcul	mio de fr.	calcul	mio de fr.	calcul	mio de fr.	
<i>Réglementation initiale selon AF 1974:</i>		10 × 1 million de fr.		10 × 1. —/9 de sucre		10 × 6 ct./q betteraves sucrières		
- montant	20,0	10,0		27,0		4,2		61,2
- part en %	32,7	—	16,3	—	44,1	—	6,9	100
<i>Réglementation selon LF 1977:</i>		10 × 1 million de fr.		10 × 1.50/9 de sucre		10 × 6 ct./q betteraves sucrières		
- montant	10,0	10,0		40,5		4,2		64,7
- part en %	15,5	—	15,5	—	62,5	—	6,5	100
<i>Réglementation selon nouvel AF (projet):</i>		10 × 1,5 million de fr.		10 × 1.70/q de sucre		10 × 6 ct./q betteraves sucrières		
- montant	10,0	15,0		45,9		4,2		75,1
- part en %	13,3	—	20,0	—	61,1	—	5,6	100

¹⁾ pour une consommation annuelle de 270 000 tonnes de sucre raffiné.

²⁾ pour une production annuelle de 700 000 tonnes de betteraves sucrières.

La nouvelle réglementation serait en outre complétée par une disposition en vertu de laquelle la contribution supplémentaire de la Confédération, la taxe à la consommation (taxe à l'importation + prélèvement correspondant sur la production indigène du sucre) et la participation des producteurs pourront être relevées de 50 pour cent au plus (art. 9, 5^e al.) au cas où les ressources prévues selon la formule proposée ne suffisaient pas à couvrir les différences négatives deux années consécutives (resp. $5 \times 1,5$ mio de fr. – 1,70 fr./q sucre – 6 ct./q de betteraves sucrières en sus).

La figure 2 met en évidence le jeu du financement des découverts (prestation de la Confédération, taxe à l'importation et prélèvement sur la production indigène de sucre, participation des planteurs) selon l'écart entre prix de revient et le produit de la vente du sucre indigène, en renseignant sur la participation des divers partenaires à la couverture du découvert, compte tenu de son importance. Exemple: si, pour une production de 100 000 tonnes de sucre, cet écart est de 49 fr./100 kg ou de 49 millions de francs au total, on constate, en se référant à l'abscisse inférieure (mio de fr. après versement de la contribution initiale), que les montants à fournir s'élèveront respectivement à:

- 2,5 millions de francs pour les planteurs
- 9,0 millions de francs pour la Confédération (contrib. suppl.)
- 27,5 millions de francs pour le consommateur (taxe à l'importation +
prélèvement correspondant sur la production indigène de sucre)

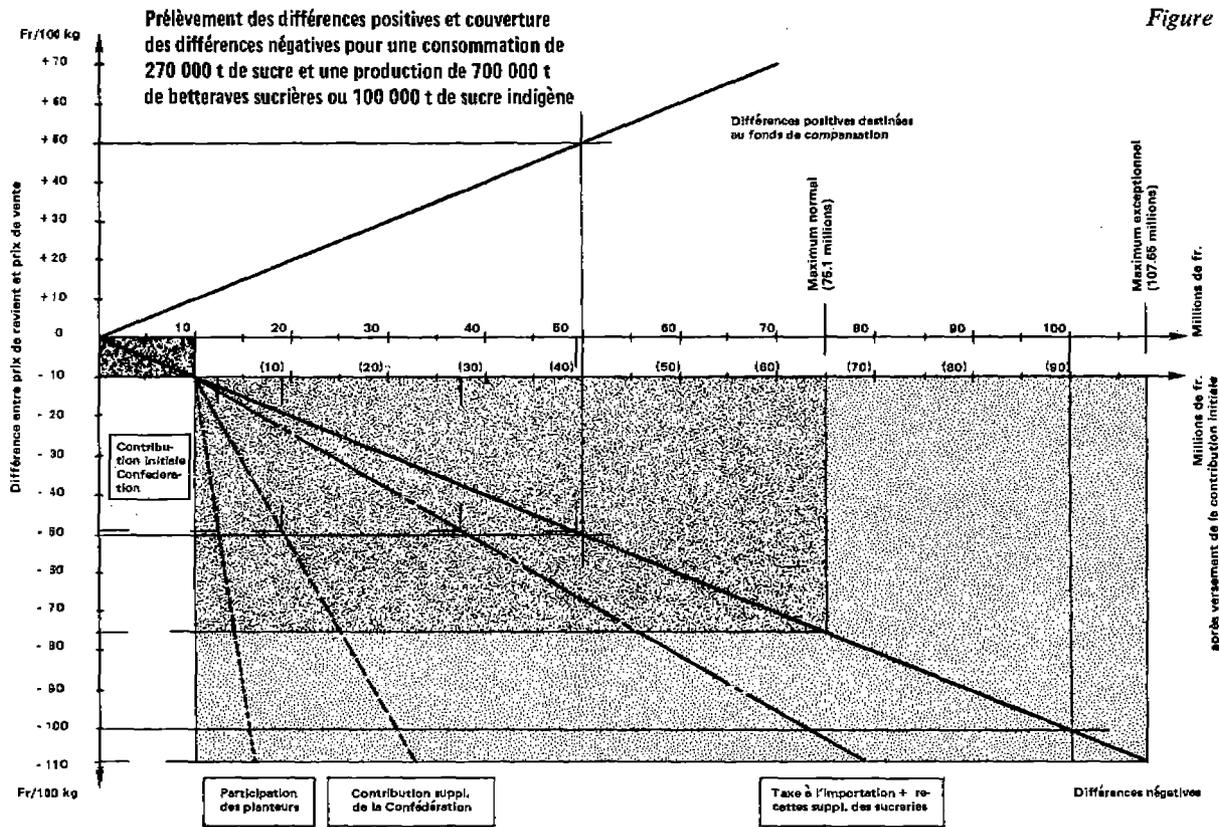
Avec les 10 millions de francs versés au départ par la Confédération, on disposerait donc des 49 millions permettant de couvrir la différence négative, ce qu'indique l'abscisse supérieure (mio de fr.).

Le calcul suivant permet de vérifier l'exactitude des données du graphique:

- contribution initiale de la Confédération	11,00 millions de fr.
- participation des producteurs: 6×6 ct. \times 7 000 000 q de betteraves	2,52 millions de fr.
- contribution supplémentaire de la Confédération: 6 \times 1,5 million de fr.	9,00 millions de fr.
- taxe à l'importation + prélèvement sur la pro- duction indigène du sucre: 6×1 fr. 70 \times 2 700 000 q	<u>27,54 millions de fr.</u>
	<u>49,06 millions de fr.</u>

Cependant, les chiffres que donne la figure 2 ne valent que dans la double hypothèse d'une consommation de 270 000 tonnes de sucre et d'une production de 700 000 tonnes de betteraves (100 000 t de sucre); pour peu que l'un des deux termes varie, il faut modifier cette représentation graphique.

L'utilisation des excédents (différences positives) constitue une innovation sur le plan du financement causé par des différences négatives. Quant aux autres ressources du fonds de compensation, elles sont en principe mises à disposition selon le système actuel, qui prévoit la répartition des différences négatives entre Confédération, consommateurs et producteurs. La charge imposée à la Confé-



dération et aux producteurs est toutefois quelque peu allégée par rapport au régime établi par l'AF 74 (avant sa modification) alors que la contribution des consommateurs est accrue d'autant.

Faudrait-il alléger encore la part de la Confédération en raison de la précarité de sa situation financière? La question reste ouverte. Toutefois, eu égard à l'industrie de transformation du sucre, on ne saurait imposer sans nécessité impérieuse des charges supplémentaires au consommateur.

34 Durée de validité

Il ressort des considérations qui précèdent, que les milieux intéressés ont dû modérer leurs exigences au cours des travaux; on s'est notamment rendu compte qu'il fallait renoncer temporairement à établir une loi fédérale de durée indéterminée.

L'expérience montre que les arrêtés fédéraux dont la validité est limitée à cinq ans constituent une solution qui n'est rationnelle ni sur le plan administratif, ni sur celui de la législation. Lorsqu'il faut, au cours de la période de validité d'un arrêté fédéral de plus longue durée, modifier ou compléter la réglementation qu'il a instituée, il est en effet loisible d'adapter en temps voulu un tel arrêté aux circonstances nouvelles; en revanche, en limitant à cinq ans la validité de l'arrêté, on contraint le Parlement à adopter un nouveau texte, même si aucun besoin objectif ne se fait sentir.

Dans le cas présent, il faut en outre tenir compte du fait qu'une validité de plus longue durée est souhaitable du point de vue des sucreries, eu égard à leurs investissements. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter un arrêté fédéral d'une durée de dix ans.

4 Résultats de la procédure de consultation

41 Généralités

Le 15 février 1978, nous avons autorisé le Département fédéral de l'économie publique à entamer la procédure de consultation concernant un nouveau projet d'arrêté sur l'économie sucrière indigène.

Le projet, accompagné d'un rapport explicatif, a été remis par le Département, le 27 février 1978, aux cantons, à 58 organisations intéressées et à onze partis.

Ce sont en tout, 23 cantons, 42 organisations et sept partis qui ont exprimé leur avis. En outre, la Commission fédérale des cartels a fait part de son point de vue.

Les divers avis exprimés portent, pour l'essentiel, sur les points principaux dont fait état le rapport, à savoir:

- le volume de la production indigène;
- le statut des sucreries sous le nouveau régime du sucre;
- la couverture des différences négatives;
- la durée de la validité du nouvel arrêté.

42 Avis exprimés

421 Cantons

Dans l'ensemble, les cantons approuvent l'extension des cultures betteravières au-delà de la surface maximum actuelle de 14 000 hectares. Certains se demandent s'il n'y aurait pas lieu de dépasser les 17 000 hectares proposés, voire de supprimer toute restriction. Tous s'opposent à ce qu'on limite à 700 000 tonnes (correspondant à 14 000 ha) jusqu'en 1984, les quantités de betteraves livrables aux sucreries, comme le prévoit le projet de nouvel arrêté.

Un canton propose que les surplus de livraisons dues à des rendements élevés puissent, jusqu'à concurrence de 15 pour cent (contre 10 % proposés dans le rapport) du volume fixé compenser durant la validité de l'arrêté les quantités livrées en moins les années où le volume maximum n'aurait pas été atteint.

Les cantons justifient leur opposition à une limitation jusqu'en 1984 en faisant valoir qu'il appartient au Conseil fédéral de déterminer chaque année la quantité de betteraves sucrières livrables à un prix fixé aux deux sucreries. Ce faisant, il doit tenir compte des possibilités d'assurer la couverture des découverts, ce qu'il conviendrait de préciser dans le nouvel arrêté.

L'amélioration du statut des sucreries est approuvée par la majorité des cantons. Selon certains avis, il faudrait, pour être conséquent, renoncer à limiter le dividende à 5 pour cent. En revanche, aucune réponse ne s'oppose à ce que le Conseil fédéral exerce une surveillance sur la pratique suivie par les sucreries en matière de dividendes.

Un canton observe que les sucreries doivent être tenues de faire, dans leurs comptes, une nette différence entre les montants relatifs à la production de sucre indigène et ceux qui se rapportent à leurs activités connexes. En effet, la Confédération ne doit s'occuper que de la production du sucre.

Certaines réserves sont formulées quant à la couverture des différences négatives. La grande majorité des avis demandent de renoncer à une contribution des planteurs ou, au moins, de la réduire. Les arguments avancés font valoir que cette contribution est illogique puisque le même arrêté limite la production; il ne saurait donc être question d'une surproduction. De plus, le prix des betteraves est fixé de manière à couvrir les frais de production. Si l'on tenait compte des taxes lors de la fixation du prix des betteraves, les différences négatives n'en seraient qu'accrues.

Les avis sont partagés quant à la perte de recettes que causerait la suppression des contributions des producteurs. Pour certains cantons, les taxes à l'importation pourraient encore être augmentées, alors que d'autres demandent que la contribution initiale de la Confédération soit portée à 15, voire à 20 millions de francs.

Deux avis, qui voudraient rendre l'économie sucrière indigène indépendante à la fois du marché mondial et des contributions fédérales, présentent un intérêt sur le plan des principes. Le premier préconise la prise en charge de la production indigène par les importateurs à des prix permettant de couvrir les frais (système de prise en charge); le second envisage la perception d'une taxe à l'importation variable, destinée à couvrir d'éventuelles différences négatives,

selon le niveau des prix sur le marché mondial. Dans les deux cas, l'écart entre les coûts de la production indigène et les prix sur le marché mondial serait entièrement mis à la charge des consommateurs.

Quant à la durée de validité de dix ans, elle rencontre l'approbation de tous les cantons. Certains, dans l'intérêt d'une plus grande stabilité, seraient même favorables à la fixation d'une plus longue durée.

422 Organisations économiques et autres milieux intéressés

Les *organisations agricoles* considèrent que l'augmentation proposée de la surface maximale réservée à la culture de la betterave sucrière est une contribution importante aux efforts visant à étendre les cultures des champs, comme l'exige la situation.

Pour cette raison, elles estiment qu'il serait faux de limiter la superficie à 14 000 hectares jusqu'en 1984, comme le propose le projet. Il leur paraît important que, durant les années à venir, toutes les possibilités d'extension soient utilisées, cela dans l'intérêt de la réalisation du programme de production 1976/80 prévoyant une superficie de terres ouvertes de 300 000 hectares. En outre, elles sont de l'avis qu'il appartient au Conseil fédéral de déterminer la quantité annuelle de betteraves sucrières pouvant être livrées aux sucreries à un prix déterminé. Quant aux organisations représentant les producteurs de betteraves, elles proposent que les excédents de livraisons dus à un rendement dépassant les prévisions soient pris en charge jusqu'à concurrence de 15 pour cent du volume fixé. Pour autant que les avis aient été exprimés sur ce point, l'amélioration prévue du statut des sucreries rencontre l'approbation des organisations agricoles. Néanmoins, celles-ci relèvent, à l'instar des cantons, qu'une telle amélioration n'est pas compatible avec les prescriptions en vigueur qui limitent les dividendes.

Tous les avis estiment qu'il est justifié de renoncer à exiger une participation des producteurs à la couverture des différences négatives. Etant donné que la quantité de betteraves à prendre en charge est limitée et qu'il ne saurait donc, comme nous l'avons déjà dit, être question de surproduction, la perception d'une contribution des producteurs ferait figure d'amende.

Il faudrait préciser que, même si l'on demandait des contributions aux producteurs, il faudrait s'en tenir au principe des prix couvrant les frais de production. Cela signifie que toute contribution éventuelle devrait être incluse dans le calcul du coût de production.

Il est aussi question de taxes à l'importation variables. Leur perception permettrait d'alléger les charges financières de la Confédération. Par contre, la différence entre le coût à la production et les prix sur le marché mondial, devrait être complètement supportée par les consommateurs.

Les organisations paysannes qui se sont prononcées sur ce point, se rallient à la proposition de fixer une durée de dix ans.

Les sucreries, quant à elles, insistent sur la nécessité de séparer nettement la production de sucre indigène des autres branches d'activités qu'elles exercent.

Les organisations du commerce, de l'industrie et de l'artisanat se prononcent contre une extension ultérieure de la surface des cultures betteravières. Elles estiment que, pour la période se terminant en 1984 surtout, la surface maximum, fixée à 14 000 hectares correspondant à une récolte de 700 000 tonnes, ne devrait pas être dépassée. En outre, conformément à ce que prévoit l'arrêté en vigueur, les surplus de livraisons ne devraient compenser qu'à concurrence de 10 pour cent les quantités livrées en moins l'année précédente par rapport au maximum fixé.

Elles motivent cet avis en faisant état des effets qu'exerceraient, sur le marché intérieur, de bas prix pratiqués sur le marché mondial (augmentation de la taxe à l'importation). Elles estiment que, si le consommateur privé est à même de supporter les effets d'une taxe à l'importation plus élevée, l'industrie de transformation perdrait de sa compétitivité. Cela ne serait cependant pas le cas sur les marchés étrangers, puisque les charges grevant le sucre sont, lors de l'exportation de produits à base de sucre, l'objet d'une restitution proportionnelle à leur teneur en cette matière première.

Il en va autrement sur le marché suisse, étant donné que les produits à base de sucre ne sont pas soumis dans une même proportion à une taxe à l'importation. Cela constitue, sur le marché indigène, un handicap en ce qui concerne la matière première. Dans ces conditions, les produits indigènes sont de plus en plus supplantés par des articles importés. Cette évolution est accentuée par toute augmentation des taxes à l'importation sur le sucre et risque de causer le transfert à l'étranger des centres de production approvisionnant le marché suisse.

Cette évolution pourrait être contenue par la perception de taxes sur les produits importés contenant du sucre. Mais les engagements pris par la Suisse dans le cadre du GATT s'opposent à l'adoption d'une telle solution. De ce fait, les organisations intéressées s'opposent à toute charge supplémentaire due à des taxes à l'importation supérieures à celles qui sont actuellement applicables. Si la charge actuelle maximale de 15 francs par 100 kilos de sucre devait être portée à 17 francs, il faudrait simultanément procéder à une augmentation proportionnelle des contributions fédérales et de celles des producteurs.

Deux avis favorables à l'institution, à long terme, d'un système de prélèvement à la charge des consommateurs et des industries de transformation présentent un intérêt particulier. Néanmoins, les conditions qui permettraient l'application de la solution proposée ne sont pas encore remplies. Il faut avant tout élucider le problème de la perception à la frontière des taxes sur les produits à base de sucre.

C'est la raison pour laquelle plusieurs propositions demandent de limiter à cinq ans la validité du nouvel arrêté fédéral et suggèrent de mettre à profit ce laps de temps pour essayer une fois encore de trouver une solution au handicap que constitue le coût de la matière première.

Relevons que l'Office fiduciaire des importateurs suisses de denrées alimentaires (OFIDA) serait prêt à assumer la gestion du fonds de compensation. Cette solution prévue dans le rapport rencontre néanmoins l'opposition de certains cantons et de quelques organisations. Le texte de l'arrêté retient les

deux possibilités, à savoir la gestion par la Confédération ou par une organisation de l'économie privée.

Finalement, les organisations précitées attirent l'attention sur la concurrence de plus en plus forte faite aux moulins à sucre par les sucreries en raison de l'accroissement de la production indigène. Elles estiment qu'il faudrait, dans ces conditions, que seule la sucrerie d'Aarberg puisse, comme jusqu'ici, raffiner du sucre brut.

Les *organisations des salariés et des consommateurs ainsi que les grossistes* considèrent le projet comme «déséquilibré» en ce sens que les intérêts de l'agriculture passent avant ceux des consommateurs. Leurs critiques concernant la composition de la commission préparatoire (au sein de laquelle les consommateurs n'ont été représentés qu'indirectement, à savoir par le truchement de la Commission des spécialistes du sucre de l'OFIDA) procèdent des mêmes considérations.

Tout d'abord, elles considèrent qu'il n'est pas nécessaire pour le moment (du moins jusqu'en 1984), d'accroître la surface des cultures betteravières au-delà des 14 000 hectares prévus.

Pour cette raison, la plupart des avis exprimés sont favorables à une durée de validité de cinq ans. Si celle-ci dépassait la date limite de 1984, la surface devrait être fixée à 16 000 hectares au plus.

On approuve les mesures visant à améliorer la situation des sucreries. Certains milieux souhaiteraient voir se réaliser à long terme une fusion des deux entreprises. Par ailleurs, on désirerait que des représentants des organisations de salariés et de consommateurs siègent au sein des conseils d'administration des sucreries et du fonds de compensation. Les avis sont partagés en ce qui concerne la limitation des dividendes versés par les sucreries. Certaines organisations proposent de se limiter à une surveillance exercée par le Conseil fédéral, alors que d'autres proposent de limiter ces dividendes à 4 pour cent. Quant au fonds de compensation, elles estiment qu'il devrait être créé sous la forme d'un fonds fédéral, dont la gestion serait assumée par la Confédération et non par une organisation du secteur privé.

En ce qui concerne le problème du financement, ces organisations considèrent que l'institution de taxes supplémentaires à l'importation entraînerait pour le consommateur une charge dépassant les limites de ce qui est supportable. S'il le fallait, les différences négatives devraient être couvertes dans une plus large proportion par la Confédération et/ou les producteurs. Elles demandent par ailleurs avec insistance que la répartition des contributions supplémentaires entre la Confédération, les consommateurs et les producteurs, reste la même.

423 Les partis

Les avis exprimés par les partis reflètent des divergences d'opinion.

En ce qui concerne la surface de betteraves sucrières à atteindre, on accepte la fixation d'une surface de 17 000 hectares jusqu'en 1984. Un parti, il est vrai, s'oppose catégoriquement à une plus grande extension et demande que la

validité de l'arrêté en vigueur soit prolongée de dix ans, ce qui reviendrait à limiter la surface à 14 000 hectares jusqu'en 1989.

En revanche, les avis sont partagés en ce qui concerne le statut des sucreries. L'un des partis accorde la préférence à la réglementation actuelle et défend cette opinion en relevant qu'il risque d'être fort difficile de déterminer la marge de transformation dans la pratique. Il ne considère pas cette innovation absolument nécessaire et ne pense pas que son introduction rendrait plus transparentes les conditions dans lesquelles travaille l'industrie sucrière. Des arguments semblables sont avancés contre la création d'un fonds de compensation.

La limitation à 5 pour cent des dividendes est accueillie favorablement.

Le plan de financement proposé, auquel participeraient la Confédération, les consommateurs et les producteurs, suscite des réactions diverses. Certains partis admettent la solution prévue, d'autres demandent de biffer la contribution des producteurs. Un autre considère que porter la taxe à l'importation de 15 à 17 francs au maximum par 100 kilos de sucre, n'est pas acceptable; selon cet avis, il faudrait compenser le découvert qui en résulterait en portant la contribution initiale de la Confédération à 15 millions de francs.

Un autre parti propose d'augmenter le prix du sucre (au profit de la Confédération), afin d'en réduire la consommation (lutte contre une fâcheuse habitude alimentaire).

Deux propositions concernent le problème de l'énergie. Alors que les stocks de sucre institués en vertu de l'obligation y relative permettraient de disposer à coup sûr de cette denrée en cas de crise, la production indigène risquerait d'être compromise, en période d'approvisionnement perturbé, en raison de la forte consommation d'énergie des sucreries.

424 Commission des cartels

Dans son rapport, la Commission des cartels retient que le régime de concurrence sur le marché suisse ne donne pas lieu à critique, qu'il serait opportun de consolider la situation des sucreries et qu'une limitation du dividende se justifie. Du point de vue de la concurrence, la Commission des cartels est d'avis qu'il importe comme par le passé, que la sucrerie de Frauenfeld s'abstienne de raffiner du sucre brut.

425 Commission consultative

Les propositions présentées ont, à l'exception d'une seule, été acceptées par la majorité des membres de la Commission consultative. Celle-ci n'a rejeté que la participation des producteurs. La perte qui en résulte pour la couverture des différences négatives, pourrait, selon la proposition qui a été faite, être compensée par une augmentation de la taxe à l'importation, qui serait portée à 19 francs au maximum par 100 kilos de sucre raffiné.

A vrai dire, cette décision de la majorité des membres de la Commission n'a été prise que sous la réserve expresse que le handicap constitué par le prix de la

matière première puisse être levé pour tous les produits de transformation. Dans le cas contraire, il faudrait renoncer pour le moment à accroître la contribution des consommateurs.

43 **Appréciation des résultats de la consultation**

Les avis formulés reflètent exactement les discussions qui ont eu lieu au sein de la commission de révision de la réglementation du sucre. En tout cas, de nombreux milieux sont actuellement prêts à solliciter une plus grande contribution de la part des consommateurs pour autant que soit résolu le problème de la compétitivité de l'industrie du sucre sur le marché indigène. A l'heure actuelle, une telle solution n'est réalisable que si l'on relève les droits actuellement limités qui sont perçus à la frontière suisse sur les produits transformés contenant du sucre (chocolat, biscuits, etc.) ou que si les contributions à l'exportation accordées par les principaux pays fournisseurs à leur industrie de transformation peuvent être supprimés. Les deux possibilités de résoudre le problème supposent que l'on consulte nos partenaires commerciaux et que l'on négocie avec eux, plus particulièrement avec les pays des CE. Ainsi que nous l'avions laissé entendre à l'époque dans notre message à l'appui d'un projet de loi fédérale sur le régime d'importation et d'exportation de produits agricoles transformés (FF 1974 II 261), à propos du chocolat et des aliments pour enfants, diverses démarches ont été entreprises ces dernières années dans ce sens. Les entretiens ont montré que la principale difficulté réside dans le fait qu'il faut accorder des contre-prestations (compensations) aux principaux pays fournisseurs si l'on veut annuler l'engagement que nous avons pris, sur le plan international, de fixer une limite supérieure aux droits de douane sur l'importation des produits agricoles transformés (engagements envers le GATT). Or il est difficile de réaliser de telles contre-prestations étant donné les concessions que la Suisse a déjà faites dans d'autres domaines. Nous poursuivrons toutefois nos efforts aux fins de trouver une solution appropriée.

Si l'on parvient à résoudre le problème qui se pose à l'industrie du sucre, l'opposition à un accroissement de la contribution des consommateurs sera beaucoup moins forte. D'ailleurs, les représentants des consommateurs insistent de plus en plus sur les effets physiologiques défavorables d'une consommation de sucre trop élevée; sans doute le bas prix de cette denrée encourage-t-il une telle consommation.

Estimant qu'une solution concrète ne saurait être apportée dans un proche avenir à ce problème, le projet d'arrêté soumis à la consultation ne devrait pas être modifié dans ses grandes lignes. Il constitue un compromis entre les divers avis représentés car, d'une part, il s'appuie sur la solution retenue jusqu'à présent et d'autre part il tient compte de la situation des finances de la Confédération.

Cependant, plusieurs suggestions émises au cours de la procédure de consultation ont pu être reprises partiellement dans le présent projet. C'est le cas, par exemple, de l'obligation pour le Conseil fédéral de tenir compte des conditions économiques et des possibilités financières au moment de fixer la quantité

annuelle de betteraves sucrières (art. 2). Il en va de même de la solution très souple prévue à l'article 6, 2^e alinéa, quant au régime des dividendes versés par les sucreries. Pour le reste, nous renvoyons aux explications concernant les divers articles du projet d'arrêté (cf. ch. 5).

5 Commentaire du projet d'arrêté

51 Principales caractéristiques du projet

Le projet d'arrêté se rattache étroitement à la réglementation en vigueur. On a repris en particulier le principe voulant que le sucre produit dans le pays soit vendu au même prix que la marchandise importée de qualité équivalente (art. 7, 1^{er} al.), de même que celui de la couverture commune du déficit par la Confédération, les consommateurs et les producteurs, la répartition des charges étant toutefois un peu modifiée (art. 9, 4^e al.).

Les innovations les plus importantes ne portent en fait que sur les points suivants:

1. La surface maximum des cultures de betteraves sucrières est portée à 17 000 hectares, ce qui correspond à une récolte annuelle totale de 850 000 tonnes, les quantités livrables ne pouvant toutefois excéder 700 000 tonnes jusqu'en 1984 (art. 1 et 2).
2. La situation des sucreries doit être renforcée par la fixation d'une marge de transformation intégrée dans le prix de revient en tant qu'élément fixe du prix de revient (art. 5).
3. Il y a lieu de créer un fonds de compensation pour le sucre, alimenté par les montants destinés à la couverture des différences négatives (art. 9).
4. La durée de validité doit être fixée à dix ans (art. 21).

Dans la mesure où la réglementation en vigueur a pu être reprise, les dispositions n'ont été revues que du point de vue rédactionnel. La structure du nouveau projet a également subi diverses modifications.

52 Analyse des dispositions du projet

Section 1: Culture des betteraves sucrières

Article premier Encouragement (art. 1^{er})¹⁾

Les objectifs visés correspondent à ceux de l'arrêté en vigueur, à la seule différence que la surface maximum pouvant être consacrée à la culture de la betterave sucrière passe de 14 000 à 17 000 hectares. Une extension de cet ordre, qui tient compte des impératifs de l'orientation des productions ainsi que des exigences d'une politique prévisionnelle, permettra de porter finalement à environ 45 pour cent le taux d'auto-provisionnement de la Suisse en sucre.

¹⁾ Les références entre parenthèses renvoient à l'AF 74.

Article 2 Quantité de betteraves sucrières (art. 2)

Le 1^{er} alinéa ne charge plus le Conseil fédéral, comme la disposition actuellement en vigueur de répartir le volume des betteraves sucrières entre les deux sucreries. A l'avenir, il incombera aux fabriques de répartir entre elles les quantités à traiter. Il en ira de même pour la répartition des contingents de culture servant de base à la conclusion de contrats individuels avec les planteurs. Les sucreries assumant désormais des risques commerciaux, il est justifié de renoncer à ce que la Confédération règle ces deux points; celle-ci conserve néanmoins une certaine possibilité d'exercer son influence dans la mesure où, en établissant la marge de transformation, elle fixe également les frais de transport à prendre en considération. Pour accéder au vœu exprimé par plusieurs milieux lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral sera, comme jusqu'ici, expressément tenu de prendre en considération les conditions économiques et les disponibilités financières lorsqu'il détermine la quantité de betteraves livrables chaque année.

Le 2^e alinéa adapte à la surface maximum prévue à l'article 1^{er} la quantité de betteraves pouvant être livrée chaque année aux sucreries. Cette quantité maximale est calculée à raison d'un rendement moyen de 50 tonnes de betteraves sucrières par hectare. Il est cependant prescrit que les quantités livrées aux sucreries ne pourront dépasser 700 000 tonnes jusqu'en 1984.

3^e alinéa: Dorénavant, en cas de rendements supérieurs à la moyenne, les surplus de livraisons pourront compenser jusqu'à concurrence de 10 pour cent du volume global de betteraves sucrières fixé pour une campagne donnée, non plus uniquement la partie du contingent non utilisée l'année précédente, mais les quantités livrées en moins les deux années antérieures. Initialement, on envisagerait d'autoriser cette compensation pour toutes les années antérieures comprises dans la période de validité de l'arrêté. Cependant, divers avis exprimés au cours de la procédure de consultation ont critiqué cette manière de faire, faisant valoir qu'elle avantagerait les planteurs, sans raison valable.

Le principe défini au 4^e alinéa de l'article en vigueur, qui veut que les sucreries collaborent sur les plans technique et économique, figurera désormais dans une disposition de la section 4, qui traite de l'organisation (art. 13 du projet).

Article 3 Contrats de culture (art. 5)

Cet article correspond à peu de chose près à la réglementation en vigueur. Il tient toutefois compte du fait qu'en pratique, les contingents contractuels des sucreries ne couvrent pas les quantités pouvant être traitées. S'il ne contient plus une réserve expresse concernant les mesures prescrites pour la sauvegarde de la fabrication de fromage à pâte dure, les sucreries ne devront pas moins veiller à les respecter lors de la conclusion des contrats de culture (cf. art. 17 du projet).

Section 2: Transformation des betteraves sucrières

Article 4 Prix des betteraves sucrières (art. 6)

Alors que, dans l'arrêté en vigueur, la fixation du prix des betteraves et du prix du sucre est réglée dans le même article, deux articles du projet y sont

consacrés (pour le prix du sucre, cf. art. 7). Sur le plan de la procédure, la compétence qu'a la Division de l'agriculture, en vertu de l'actuel article 17, d'établir des instructions sur la prise en charge des betteraves, est reprise au 1^{er} alinéa de l'article 4, où elle est logiquement mieux à sa place.

L'alinéa 2 selon lequel le prix des betteraves doit couvrir les frais de production, satisfait au principe qu'établit l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture (pour plus de détails, cf. le Cinquième rapport sur l'agriculture, notamment les pages 186 et 217 s.).

Les autres milieux intéressés, mentionnés à l'alinéa 3, comprennent outre les planteurs de betteraves et les sucreries, l'OFIDA, qui représente les intérêts du commerce et des consommateurs. A ce sujet, nous renvoyons aux articles 4 à 6 de l'ordonnance du 9 octobre 1974 concernant l'exécution de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène (RS 916.114.11).

Article 5 Prix de revient déterminant

Le 1^{er} alinéa dispose que le prix de revient déterminant du sucre obtenu par la transformation des betteraves sucrières se compose du coût des betteraves et d'une marge de transformation.

Selon le 2^e alinéa, la marge de transformation constitue un dédommagement accordé aux sucreries pour la transformation des betteraves, le montant de cette rétribution étant fixée d'avance année après année. Les sucreries assument tous les risques normaux qu'elles encourent. Ce mode de procéder permettra de récompenser, comme le souhaitent depuis longtemps les sucreries, l'esprit d'initiative ainsi qu'une gestion rationnelle (cf. ch. 322).

La marge de transformation étant fixée selon des principes relevant de l'économie d'entreprise, la consultation préalable peut se limiter aux sucreries. Il n'a pas été jugé utile de consulter d'autres milieux, comme le voulait l'avant-projet.

Le 3^e alinéa donne la possibilité de s'écarter, durant une période transitoire de trois ans au plus, de la règle précitée pour faciliter le passage du régime actuel de rétribution à l'usinage à la nouvelle réglementation.

Article 6 Bénéfices et déficits

Les sucreries réaliseront un bénéfice quand les frais de transformation effectifs se situent au-dessous de la marge de transformation; elles enregistreront en revanche des pertes lorsque ces frais excèdent cette marge. Ces bénéfices et déficits ne se produiront cependant que dans les limites de la marge de transformation fixée. Il s'agit donc de bien distinguer ces bénéfices et ces déficits des différences positives ou négatives (différences entre les prix de revient et les recettes) des sucreries. Ces dernières seront donc à même, le cas échéant, de réaliser un bénéfice en dépit d'une différence négative ou, à l'inverse, d'avoir à supporter un déficit tout en enregistrant une différence positive.

Le 1^{er} alinéa dispose que les bénéfices nets réalisés dans ces conditions appartiennent aux sucreries, lesquelles doivent par ailleurs supporter les déficits qu'elles enregistreraient.

Le 2^e alinéa renonce à reprendre la disposition de l'article 9 de l'AF 74 limitant le dividende brut que les sucreries peuvent verser à 5 pour cent du capital social. Comme l'ont relevé divers avis exprimés lors de la consultation, une telle limitation aurait pour conséquence que les sucreries auraient davantage de peine à emprunter des capitaux. Toutefois, il y a lieu de nous autoriser à édicter des prescriptions permettant de limiter le dividende en cas de nécessité. A ce propos, notons que la pratique suivie par les sucreries en matière de dividende peut aussi, dans une certaine mesure, être influencée par la fixation de la marge de transformation.

Le fonds de réserve spécial institué en vertu de l'article 9, 2^e alinéa, de l'arrêté du 28 juin 1974 n'a plus de raison d'être sous le régime prévu. Les sucreries pourront décider librement de l'affectation du bénéfice net dans les limites prévues par la législation sur les sociétés anonymes (art. 671 à 674 CO).

Section 3: Mise en valeur du sucre

Article 7 Prix du sucre (art. 6 et 11)

La législation actuelle oblige déjà (art. 6, 4^e al., AF 74) les sucreries à vendre leur production (sucre et produits dérivés) à des prix qui correspondent à ceux de la marchandise importée de qualité équivalente. L'article 11, 1^{er} et 2^e alinéas, exige d'autre part que les prix de vente soient ajustés compte tenu de la taxe sur le sucre étranger, aux fins de prévenir une concurrence injustifiée de la part des sucreries d'Aarberg et de Frauenfeld. Ces deux dispositions se trouvent réunies dans l'article 7 du projet (1^{er} et 2^e alinéas).

Les alinéas 3 et 4 de l'article 11 de l'AF 74 n'ont pas été repris. Le 3^e alinéa pourrait être réglé par une ordonnance; quant au 4^e alinéa, les recettes supplémentaires enregistrées par les sucreries en raison des droits perçus sur le sucre importé seront versées au fonds de compensation prévu (art. 9, 2^e al., let. f, du projet).

Article 8 Différences positives et négatives

Cette disposition donne la définition des différences positives et négatives, termes qui recouvrent pratiquement la notion de «différence entre les prix de revient et le produit de la vente» (art. 10 AF 74).

Le 1^{er} alinéa prescrit que les différences positives doivent être versées au fonds de compensation. Du moment que l'on accorde une marge de transformation aux sucreries, il n'y a plus de raison de leur abandonner les excédents résultant d'un produit de la vente supérieur au prix de revient. En effet, ces différences positives ne sont pas dues à l'activité des fabriques, mais résultent uniquement de l'évolution des cours sur le marché international du sucre.

Le 2^e alinéa pose le principe que les différences négatives sont couvertes par une contribution initiale de la Confédération et par le fonds de compensation. Des explications plus détaillées sont données dans les commentaires relatifs aux articles 9 et 10 du projet.

Article 9 Fonds de compensation (art. 10)

Le 1^{er} alinéa prévoit la création d'un fonds de compensation dont la gestion

peut être confiée soit à un office fédéral, soit à un organisme de l'économie privée. L'OFIDA serait en principe disposée à assumer cette tâche. S'il ressort d'une partie des avis exprimés lors de la procédure de consultation, que cette tâche pourrait être confiée à des tiers, d'autres estiment que cela n'est pas opportun.

Le libellé actuel ne préjuge nullement de la réglementation qui sera adoptée.

Le 2^e alinéa donne la liste exhaustive des ressources financières permettant d'alimenter le fonds; chacune doit faire l'objet d'une comptabilité séparée. Exception faite des différences positives, ce sont les mêmes sources de financement que celles auxquelles on recourt déjà en vertu de l'arrêté en vigueur pour combler l'écart entre les prix de revient et le produit de la vente, à savoir: une contribution supplémentaire de la Confédération (mise à disposition en sus de la contribution initiale non versée au fonds de compensation), combinée avec une taxe sur le sucre importé et avec une contribution des planteurs de betteraves sucrières; le régime de répartition, repris de l'arrêté en vigueur, est fixé au 4^e alinéa.

Compte tenu de la contribution initiale de la Confédération versée aux sucreries pour des raisons de technique financière, en vertu de l'article 10, on peut établir le tableau comparatif suivant les prestations *maximales* destinées à assurer la couverture des différences négatives (cf. également ch. 332):

	Arrêté sur le sucre du 28 juin 1974	LF du 5 mai 1977 instituant des mesures pour équilibrer les finances fédérales	Proposition de la Commission des experts	Proposition du Conseil fédéral
Contribution initiale de la Confédération (millions de fr.)	20	10	15	10
Contribution supplémentaire de la Confédération (millions de fr.)	10	10	15	15
Taxe à l'importation (fr./q de sucre)	10	15	15	17
Contribution des planteurs (fr./q de betteraves sucrières)	0,6	0,6	0,6	0,6

Selon l'alinéa 3, le Conseil fédéral fixe, comme sous le régime actuel, le montant des prestations avant le début de chaque campagne annuelle; il le fait pour toute la durée de la campagne (1^{er} octobre au 30 septembre), après avoir consulté les milieux intéressés. A cet effet, il se fonde sur le résultat financier présumé de la campagne à venir et - ce qui est nouveau - sur l'état des ressources du fonds de compensation.

Le 5^e alinéa innove en ce sens qu'il donne au Conseil fédéral la compétence de majorer, à titre exceptionnel, jusqu'à concurrence de 50 pour cent, l'ensemble des montants maximums fixer lorsque les différences négatives n'ont pu être couvertes durant les deux années précédentes.

6^e alinéa: Pour des raisons de technique financière, la contribution fédérale supplémentaire liée à la taxe grevant le sucre importé et à la participation des planteurs, n'est virée au fonds de compensation qu'au moment où elle est utilisée.

Le 7^e alinéa reprend de la législation actuelle la disposition selon laquelle la taxe prélevée sur le sucre importé est remboursée lorsque celui-ci a été utilisé pour la fabrication de marchandises exportées.

Les alinéas 5 et 6 de l'actuel article 10, qui n'ont plus raison d'être dans le nouveau système, ne sont donc pas repris; la réglementation que contient le 3^e alinéa de cet article 10 pourra être reprise dans l'ordonnance en tant que disposition d'exécution du 2^e alinéa, lettre c, du projet. Nous renvoyons également aux explications données au chiffre 322 quant aux positions douanières soumises à la taxe.

Article 10 Couverture des différences négatives

Le 1^{er} alinéa fixe l'ordre dans lequel les ressources prévues sont affectées au financement des différences négatives. Les différences positives éventuellement accumulées au cours des années antérieures sont en premier lieu mises à contribution; la Confédération fournit ensuite une contribution initiale d'au maximum 10 millions de francs par an; il n'est fait appel à d'autres ressources du fonds de compensation qu'en troisième lieu.

Le 2^e alinéa s'applique à un cas particulier: Si après utilisation des différences positives éventuellement disponibles, l'écart à combler n'est pas supérieur au montant de la contribution initiale de la Confédération, il sera couvert à raison d'une moitié par celle-ci, la moitié restante devant l'être par les autres fonds destinés à la couverture des frais. Cette procédure ne sera toutefois appliquée que si les ressources du fonds ne sont pas ramenées au-dessous de 15 millions de francs. En établissant cette réglementation, les auteurs du projet sont partis de l'idée qu'il serait injuste d'utiliser intégralement la contribution initiale de la Confédération, alors que le fonds de compensation dispose encore de moyens financiers importants.

Article 11 Avances, crédits d'exploitation (art. 13)

Le 1^{er} alinéa établit une nouvelle réglementation régissant les avances faites au fonds de compensation lorsque l'état de ce fonds ne permet pas de couvrir complètement le coût d'une campagne annuelle, après utilisation de la contribution initiale de la Confédération. Ces avances doivent être remboursées lors de la campagne suivante. Il y aura lieu d'en tenir compte chaque fois en fixant les contributions et les taxes prévues à l'article 9 (3^e al.).

Les autres mesures à prendre en cas de découvert, telles que les prévoit le 7^e alinéa de l'article 10 de la réglementation actuelle, n'ont pas été reprises. En effet, malgré leur statut juridique de société par actions de droit privé, les sucreries ont une situation particulière en raison des tâches de droit public qu'elles doivent assumer. Relevons en particulier qu'elles n'ont pas à assumer les risques inhérents à la vente du sucre. Si des pertes ne pouvant plus être couvertes par les fonds ordinaires devaient se produire à cet égard, il appar-

tiendrait au parlement de décider des mesures qui s'imposent. C'est aux fins d'éviter de pareils découverts dans le secteur de la transformation des betteraves que le Conseil fédéral est tenu, en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 2 du projet, de prendre en considération les possibilités financières énumérées dans les articles 8 à 10, lorsqu'il fixe les quantités maximums de betteraves sucrières. Cependant, l'article 725 CO peut être appliqué s'il y a un risque de diminution du capital ou d'insolvabilité, dû à des pertes que doivent supporter les sucreries elles-mêmes dans le cadre de la marge de transformation (art. 6 du projet). Il n'est pas nécessaire de prescrire spécialement l'obligation d'en aviser la Confédération; le droit de surveillance qui lui est attribué en vertu de l'article 15 du projet est suffisant.

C'est pour des raisons similaires que n'ont pas été reprises les dispositions de l'article 12 de l'arrêté en vigueur, qui concernent la gestion irrationnelle.

Le 2^e alinéa reprend la réglementation actuelle selon laquelle il est possible d'accorder aux sucreries des avances et des crédits d'exploitation. Selon la nouvelle réglementation, les avances et crédits devront autant que possible être prélevés sur le fonds de compensation.

Enfin le 3^e alinéa prévoit que les sucreries devront servir, sur le montant des avances et des crédits d'exploitation, un intérêt fixé au taux usuel.

Article 12 Restitution (art. 14 et 15)

Le projet règle la restitution des montants perçus indûment d'une manière pratiquement semblable à la réglementation actuelle. Le nouvel article ne réserve toutefois plus les dispositions pénales – réserve qui va de soi – ni l'application d'un délai de prescription plus long lorsque la prétention à la restitution dérive d'une infraction qui tombe sous le coup du code pénal. Celui-ci ne prévoit en effet un délai de plus de dix ans que pour les actes punis de la détention à vie (art. 70 CP); or de tels cas sont fort improbables en l'occurrence.

Section 4: Organisation

Article 13 Collaboration des sucreries (art. 2, 4^e al.)

Ce principe, déjà fixé dans l'arrêté en vigueur, fait l'objet d'un article distinct. A l'encontre de certaines craintes exprimées lors de la procédure de consultation cette disposition n'a pas seulement un caractère déclamatoire. En effet, la Confédération dispose en vertu de son droit de surveillance, des moyens qui lui permettent de faire respecter, le cas échéant, l'obligation de collaborer incombant aux sucreries. A ce propos, nous renvoyons également aux explications données sous chiffre 222.

Article 14 Gestion rationnelle (art. 7)

Le 1^{er} alinéa reprend le principe de la gestion rationnelle. Il est clairement dit ici que l'exploitation principale et les branches connexes doivent être considérées comme une seule unité économique, ainsi que cela a été le cas jusqu'ici. En conséquence, les résultats des branches connexes continueront d'être intégrés dans les règlements de comptes avec les sucreries.

Le 2^e alinéa prescrit d'une part aux sucreries de tenir une comptabilité séparée pour la branche d'exploitation principale et pour les branches connexes; il distingue d'autre part, en ce qui concerne les branches connexes, entre le raffinage du sucre brut importé et les autres branches d'exploitation. Pour ce qui est des notions de «branche principale d'exploitation» et «de branches connexes», nous nous référons aux précisions données sous chiffres 322.

Certains milieux ont contesté, lors de la procédure de consultation, le principe de l'unité de la branche d'exploitation principale et des activités connexes. Ils expriment tout particulièrement la crainte de voir utiliser des fonds de la caisse de compensation en faveur d'activités accessoires des sucreries. Une telle utilisation n'est pas prévue, d'autant moins que l'exercice de ces activités a toujours permis, jusqu'ici, de réaliser des bénéfices.

De l'avis de quelques-uns, il serait souhaitable que l'on exige également une comptabilité séparée pour le commerce du sucre brut et du sucre raffiné importés ou acquis de tiers en Suisse. Toutefois des obstacles d'ordre pratique s'y opposent. Il serait par exemple difficile de délimiter les recettes dues au sucre acquis d'un tiers de celles qui proviennent de la production de la sucrerie.

Au demeurant, il n'y a aucune raison de renoncer à la pratique actuelle, qui veut que le commerce du sucre – exercé avec une certaine modération – soit considéré comme un élément constant de la politique de vente suivie par les sucreries.

Les 3^e et 4^e alinéas reprennent la réglementation en vigueur.

Article 15 Surveillance (art. 8)

Selon le 1^{er} alinéa, la Confédération doit être représentée au sein des conseils d'administration des sucreries. Cette disposition a un caractère plus impératif que la réglementation en vigueur. Cela répond à un souhait exprimé par plusieurs avis lors de la procédure de consultation. En revanche, la suggestion tendant à accorder aux salariés et aux consommateurs le droit d'être représentés dans les conseils d'administration, n'a pas été retenue.

Le 2^e alinéa donne une liste un peu plus étendue que la réglementation en vigueur, des documents à soumettre pour contrôle à la Confédération.

Le 3^e alinéa accordera désormais aux agents de la Confédération le droit d'accéder aux locaux de l'administration des sucreries.

Article 16 Protection contre une concurrence injustifiée (art. 3)

Comme ce fut le cas jusqu'ici, le Conseil fédéral doit empêcher, en prenant des mesures appropriées, que les sucreries utilisent des fonds publics pour s'arroger des avantages au détriment d'autres entreprises suisses. C'est pourquoi le 1^{er} alinéa prescrit, à l'instar de la réglementation actuelle, que la quantité de sucre brut importé pouvant être raffiné par les sucreries est limitée en principe à 40000 tonnes. De plus, comme par le passé, seule la Sucrerie et Raffinerie d'Aarberg SA peut raffiner du sucre. Aux yeux de la commission des cartels en particulier, cette mesure est parfaitement justifiée du point de vue de la politique à suivre en matière de concurrence. Toutefois, nous devons être autorisés à libérer pour le raffinage une plus grande quantité de sucre brut lorsque c'est nécessaire pour assurer l'approvisionnement du pays en sucre raffiné.

Le 2^e alinéa dispose qu'une partie des bénéfices provenant du raffinage du sucre brut doit être versée au fonds de compensation; le libellé de l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral 74 est adapté au régime de financement prévu par les articles 9 et 10 du projet.

Article 17 Mesures visant à sauvegarder la fabrication de fromage à pâte dure (art. 4)

La réglementation en vigueur n'est pas modifiée.

Section 5: Dispositions finales

Article 18 Protection juridique (art. 16)

Aucune modification n'est apportée à la réglementation en vigueur.

Article 19 Exécution (art. 17)

Le texte de la réglementation en vigueur est repris sans modification. La disposition habilitant la Division de l'agriculture à édicter des instructions régissant la prise en charge des betteraves par les sucreries a été insérée dans le 1^{er} alinéa de l'article 4 du projet.

Article 20 Réserves et provisions

Selon le projet, les différences positives doivent être versées dans un fonds de compensation dont les ressources ne doivent être utilisées qu'aux fins de couvrir les différences négatives pouvant se produire. Le principe de cette réglementation, à savoir d'une part prélever les excédents de recettes résultant d'une hausse du prix du sucre et, d'autre part, couvrir les pertes éventuelles dues au niveau des prix du sucre, est déjà fixé dans l'AF 74. En effet, selon l'article 9, 2^e alinéa, de cet arrêté, les deux sucreries sont tenues de verser dans un fonds de réserve spécial le solde des bénéfices après paiement des dividendes. Ce fonds doit être utilisé en premier lieu, avec d'autres réserves éventuelles, pour couvrir les différences négatives entre le prix de revient d'une part et le produit des ventes d'autre part (article 9, 2^e alinéa en relation avec l'article 10, 1^{er} alinéa de l'AF 74). L'utilisation de ce fonds à d'autres fins ne serait possible qu'avec le consentement des services compétents de la Confédération.

Compte tenu de ce qui précède, on peut se demander dans quelle mesure les provisions et les réserves constituées à la suite de la hausse du prix du sucre durant les années 1973 à 1976, peuvent être également utilisées pour couvrir les différences négatives après 1979. Pour des raisons d'opportunité, il faudrait laisser au Conseil fédéral le soin de prendre une décision à ce sujet.

Article 21 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur (art. 18)

La date de l'entrée en vigueur du nouvel arrêté est déterminée d'emblée par le fait que la validité de l'actuel arrêté expire le 30 septembre 1979. Pour faciliter la tâche du législateur et réduire le volume des travaux administratifs, nous proposons de fixer la durée de validité à dix ans. Cette question est traitée en détail au chiffre 34.

6 Répercussions financières et effets sur l'état du personnel

61 Répercussions financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Pour la *Confédération*, les conséquences financières de l'arrêté tel qu'il vous est soumis dépendront essentiellement du prix de revient du sucre importé. Lorsqu'il est supérieur à celui du produit indigène, on enregistre une différence positive qui ira au fonds de compensation en attendant d'être affectée à la couverture d'éventuelles différences négatives ultérieures. En revanche, lorsque le sucre étranger revient moins cher que le nôtre, il en résulte une différence négative, au financement de laquelle la Confédération participe jusqu'à concurrence de 25 millions de francs (contribution initiale de 10 mio + contribution supplémentaire de 15 mio). Exceptionnellement, la seconde de ces prestations pourra être accrue de 7,5 millions de francs au plus si les ressources prévues par l'arrêté ne permettraient pas de combler les différences négatives des deux dernières années (art. 9, 5^e al. du projet).

Les *cantons* et les *communes* ne sont pas touchés par les mesures prévues.

62 Effets sur l'état du personnel

Les mesures proposées n'auront aucun effet sur l'état du personnel des cantons et des communes. En ce qui concerne la Confédération, il n'est pas exclu que l'augmentation des contrôles ne finisse par exiger l'engagement d'une personne supplémentaire.

63 Charges découlant pour les cantons et les communes de l'exécution du nouvel arrêté

L'exécution de l'arrêté n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

64 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Nous avons annoncé la réforme du régime s'appliquant à l'économie sucrière dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975-1979, du 28 janvier 1976 (FF 1976 I 413; cf. ch. 373).

7 Constitutionnalité

Comme celui de 1974, le nouvel arrêté sur le sucre se fonde essentiellement sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, de la constitution fédérale. Aux termes de cet article, la Confédération peut, dans l'intérêt général et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, édicter des dispositions à l'effet de conserver une population paysanne forte, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété foncière rurale, de même que prévoir les mesures qui s'imposent en vue d'éventuels conflits armés.

Selon le 4^e alinéa du même article 31^{bis} de la constitution, les dispositions envisagées pour sauvegarder une population paysanne forte et assurer la productivité de l'agriculture ne seront arrêtées que si les branches économiques à préserver ont pris, pour leur part, les mesures d'entraide qu'on peut raisonnablement attendre d'elles. Nous considérons que cette condition se trouve remplie en l'occurrence.

Le prélèvement de la taxe sur le sucre étranger se fonde sur l'article 28 de la constitution; il y est dit que les douanes relèvent de la Confédération, et que «celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et de sortie».

L'article 32, 3^e alinéa, de la constitution stipule que les groupements économiques intéressés seront consultés avant l'adoption des lois d'exécution et qu'ils pourront être appelés à collaborer à l'application des prescriptions d'exécution.

24907

Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 28, 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, et 4^e alinéa, et l'article 32, 3^e alinéa, de la constitution,

vu le message du Conseil fédéral du 13 septembre 1978¹⁾,

arrête:

Section 1: Culture des betteraves sucrières

Article premier Encouragement

La Confédération encourage la culture de 17 000 hectares au plus de betteraves sucrières et leur mise en valeur aux fins de maintenir une surface cultivée qui permette de diversifier la production agricole, de faciliter son adaptation aux besoins du marché intérieur, d'étendre en temps utile les cultures des champs lorsque les importations se heurtent à des difficultés, et d'assurer plus largement l'approvisionnement du pays en sucre.

Art. 2 Quantité de betteraves sucrières

¹ Le Conseil fédéral détermine chaque année la quantité de betteraves sucrières qui peut être livrée, au prix qu'il fixe, à la Sucrierie et Raffinerie d'Aarberg S.A. et à la Sucrierie de Frauenfeld S.A. (appelées ci-après «sucreries»). Ce faisant, il tient compte des conditions économiques et des possibilités financières mentionnées dans les articles 8 à 10.

² La quantité de betteraves livrable chaque année aux sucreries ne devra pas excéder 700 000 tonnes au total jusqu'en 1984 y compris, et 850 000 tonnes ultérieurement.

³ Lorsque les cultures betteravières ont un rendement supérieur à la moyenne, les surplus de livraisons dus à de fortes récoltes qui excèdent la quantité fixée peuvent compenser jusqu'à concurrence de 10 pour cent les quantités livrées en moins les deux années précédentes.

Art. 3 Contrats de culture

Chaque année, les sucreries concluent avec les planteurs des contrats rédigés selon des règles uniformes, qui fixent les quantités de betteraves livrables ainsi que les autres conditions de prise en charge.

¹⁾ FF 1978 II 1313

Section 2: Transformation des betteraves sucrières

Art. 4 Prix des betteraves

¹ Le Conseil fédéral fixe chaque année le prix des betteraves que les sucreries doivent acheter en vertu de contrats de culture, de même que les principales conditions de prise en charge. Il peut habiliter la Division de l'agriculture à établir des instructions s'appliquant à la prise en charge des betteraves (en particulier: la reprise des cossettes et les déductions pour impuretés terreuses).

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

³ Avant de fixer ce prix, le Conseil fédéral prend l'avis de la Commission consultative instituée en vertu de l'article 3 de la loi sur l'agriculture¹⁾, ainsi que celui des autres milieux intéressés.

Art. 5 Prix de revient déterminant

¹ Le prix de revient déterminant de la production des sucreries comprend le coût des 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 régissant l'économie d'entreprise, et fixée avant la récolte par le Département fédéral des finances et des douanes, après consultation des sucreries.

³ Le Conseil fédéral règle les modalités; pendant une période transitoire de trois ans au plus, il peut habiliter le Département des finances et des douanes à ne fixer la marge de transformation qu'après la récolte.

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 pouvant se produire.

² 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 ses produits dérivés à des prix en rapport avec ceux de la marchandise importée de qualité comparable. Au besoin, le Contrôle fédéral des prix fixe les prix de vente.

¹⁾ RS 910.1

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

Art. 8 Différences positives et négatives

¹ Quand le prix de vente du sucre indigène excède son prix de revient, il s'ensuit une différence positive. C'est excédent doit être versé au fonds de compensation.

² Quand le prix de vente est inférieur au prix de revient, il en résulte une différence négative. Celle-ci est couverte par une contribution initiale de la Confédération (art. 10, 1^{er} al., let. b) et par le fonds de compensation.

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, qui font l'objet d'une comptabilité séparée:

- a. Les différences positives;
- b. Une contribution de la Confédération, de 1,5 à 15 millions de francs;
- c. Une taxe de 1,7 à 17 francs par 100 kg sur le sucre importé; des numéros du tarif d'usage des douanes suisses 1959, à désigner par le Conseil fédéral;
- d. Une contribution des planteurs, de 6 à 60 ct. par quintal de betteraves;
- e. Une partie du bénéfice réalisé sur le raffinage du sucre brut importé (art. 16, 2^e al.);
- f. Les recettes supplémentaires provenant de la vente du sucre indigène, réalisées par les sucreries à raison de la taxe sur le sucre importé.

³ Avant le début de chaque campagne et après avoir consulté les milieux intéressés, le Conseil fédéral fixe le montant des contributions et de la taxe, compte tenu du produit présumé des ventes durant la campagne à venir, ainsi que de l'état du fonds de compensation.

⁴ A chaque tranche de 1,5 million de francs de contribution fédérale correspondent:

- a. Une taxe de 1 fr. 70 par 100 kg de sucre importé et
- b. Une contribution des planteurs, de 6 ct. par quintal de betteraves.

⁵ Lorsque les ressources du fonds ne suffisent pas à couvrir les différences négatives enregistrées durant les deux années précédentes, le Conseil fédéral peut exceptionnellement majorer la contribution de la Confédération et les prestations qui y sont liées jusqu'à concurrence de 50 pour cent.

⁶ La contribution fédérale n'est versée au fonds de compensation qu'au moment où elle est utilisée.

⁷ La taxe payée sur le sucre destiné à la fabrication de produits est remboursée lors de leur exportation.

Art. 10 Couverture des différences négatives

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

- a. Les différences positives des années antérieures;
- b. Une contribution initiale de la Confédération, de 10 millions de francs au plus par an;
- 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 après utilisation de la contribution initiale, la Confédération lui accorde une avance, qui doit être remboursée durant la campagne suivante.

² La Confédération peut, dans les limites des différences négatives prévues, accorder aux sucreries des avances prélevées sur le fonds de compensation ou sur les ressources générales de la Confédération. Elle peut également mettre à leur disposition des crédits d'exploitation d'un montant approprié.

³ Les avances et les crédits d'exploitation sont productifs d'intérêts au taux usuel.

Art. 12 Restitution

¹ Les montants obtenus indûment seront remboursés.

² Le droit à la restitution se prescrit par un an à compter du jour où les organes compétents ont eu connaissance de son existence, mais au plus tard par dix ans à compter du jour où ce droit a pris naissance.

³ Tout acte tendant au recouvrement interrompt la prescription.

Section 4: Organisation

Art. 13 Collaboration des sucreries

Les sucreries collaborent sur les plans économique et technique.

Art. 14 Gestion rationnelle

¹ Les sucreries doivent être gérées rationnellement. Exploitation principale et branches connexes sont considérées comme une unité économique.

² Les sucreries tiennent une comptabilité séparée pour :

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

³ Les nouveaux investissements excédant les frais d'entretien courants, la création de nouvelles branches connexes et la fixation des amortissements sont subordonnés à l'autorisation de la Confédération.

⁴ S'agissant de questions de principe, la Confédération prend l'avis des deux sucreries.

Art. 15 Surveillance

¹ Afin de sauvegarder les intérêts publics, 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 doivent autoriser les organes et les mandataires de la Confédération à consulter leurs livres, pièces justificatives et autres documents comptables, leur fournir tous les renseignements dont ils ont besoin et leur donner accès aux locaux administratifs, halles de fabrication et entrepôts.

Art. 16 Protection contre une concurrence injustifiée

¹ La Confédération prend les mesures nécessaires pour que les sucreries ne fassent pas une concurrence injustifiée à d'autres entreprises suisses. En particulier, la sucrerie de Frauenfeld n'est pas autorisée à raffiner du sucre brut importé; celle d'Aarberg peut en raffiner au plus 40 000 tonnes par an. Le Conseil fédéral peut toutefois accroître cette quantité quand l'approvisionnement du pays en sucre raffiné l'exige.

² La sucrerie d'Aarberg verse au fonds de compensation la part, fixée par le Conseil fédéral, du bénéfice provenant du raffinage du sucre.

Art. 17 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, des mélasses ou des aliments mélassés.

Section 5: Dispositions finales

Art. 18 Protection juridique

La procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale.

Art. 19 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

² Il peut faire appel à la collaboration des sucreries et des groupements économiques intéressés.

Art. 20 Réserves et provisions

Le Conseil fédéral statue sur l'affectation des réserves et des provisions des sucreries, qui sont disponibles le 30 septembre 1979.

Art. 21 Référendum, durée de validité et entrée en vigueur

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

² Il entre en vigueur le 1^{er} octobre 1979 et a effet jusqu'au 30 septembre 1989.

Message sur l'économie sucrière indigène du 13 septembre 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.11.1978
Date	
Data	
Seite	1313-1379
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 303

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.