

93.068

**Message
relatif à la modification de l'arrêté fédéral
concernant la Société coopérative suisse des céréales
et matières fourragères**

du 1^{er} septembre 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral modifiant celui concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères.

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

1^{er} septembre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.112.218) arrivera à échéance à fin 1994. Il doit être prorogé de cinq ans au plus. A cette occasion, le contingentement des importations de denrées fourragères est supprimé.

La Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF) restera ainsi disponible ces prochaines années pour l'exécution des tâches que lui confie la Confédération. Compte tenu des évolutions qui se produiront dans les domaines relevant de la politique agricole et de la politique du commerce extérieur, il y aura lieu à ce moment-là de déterminer sous quelle forme la CCF poursuivra son activité et quelles seront ses tâches.

Message

1 Partie générale

11 Introduction

L'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.112.218), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985, a effet jusqu'au 31 décembre 1994.

L'arrêté constitue la base légale de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), société de droit public au sens de l'article 829 du code des obligations, chargée de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la Confédération en matière de politique agricole, d'approvisionnement du pays et de commerce extérieur.

En politique agricole, une nouvelle orientation a vu le jour. Ses objectifs sont les suivants: une production davantage axée sur la demande, la suppression de mesures interventionnistes, une production respectueuse de l'environnement et un financement de prestations dans l'intérêt économique général, objectifs qui sont déjà bien engagés sur la voie de la réalisation ou qui ont été mis en route.

Le contexte politique du commerce extérieur devrait beaucoup changer au cours des années à venir. Les négociations menées dans le cycle de l'Uruguay du GATT sont encore en cours, bien qu'un projet d'Acte final ait été déposé le 20 décembre 1991. En cas d'aboutissement, la Suisse ne pourra se soustraire à un réaménagement important de ses moyens d'action dans le domaine de la politique des échanges et de ses orientations du marché dans le secteur agricole. Quant à la question de l'intégration européenne, la Suisse entend que les différentes options lui restent ouvertes. Une éventuelle adhésion en temps utile de la Suisse à la Communauté Européenne aurait des répercussions étendues sur notre agriculture et, partant, sur la CCF, tandis qu'un rattachement à l'Espace économique européen n'aurait pas de retombées directes sur la fonction et les tâches de la CCF puisque le secteur agricole et par conséquent les denrées fourragères sont exclus en principe de cet accord.

Les évolutions du secteur agricole et de notre politique en matière de commerce extérieur entraînent aussi une modification des conditions requises pour l'approvisionnement économique du pays. De surcroît, les projets Armée 95 et Protection civile 95 peuvent avoir également des répercussions sur cet approvisionnement.

On continuera ces prochains temps d'avoir besoin de la CCF pour l'accomplissement des tâches que la Confédération lui confie présentement. Compte tenu des profonds changements qui sont en cours et des nombreuses décisions à prendre dans les secteurs où la CCF assume des tâches, les conditions-cadre dans lesquelles celle-ci exercera son activité devraient cependant beaucoup changer dans les années à venir. Ses tâches et sa position doivent donc être réexaminées de manière fondamentalement nouvelle en fonction de ce contexte différent. Il s'agit maintenant d'amorcer ces réflexions; toutefois, il serait prématuré de vouloir décider maintenant déjà d'un changement d'organisation et de fonction. En conclusion, il convient pour l'essentiel de proroger l'arrêté pour une durée limitée, de cinq ans au plus selon la proposition.

12 La Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères jusqu'en 1984

La création de la CCF remonte au 3 août 1932, date de la fondation d'une association appelée Office central des céréales et farines fourragères qui se transforma, le 28 mars 1933 déjà, en Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères de droit privé. Le 1^{er} janvier 1949, celle-ci devint une société coopérative de droit public, au sens de l'article 829 du code des obligations, forme juridique qu'elle a conservée.

Lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1954, de la loi sur l'agriculture, la CCF reçut une base légale spéciale en vertu de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, arrêté qui fut prorogé plusieurs fois jusqu'à son remplacement par l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 actuellement en vigueur.

La fondation et l'évolution de la CCF étaient tout d'abord dictées par des considérations de politique commerciale. Cette politique mettait au service des exportations, de manière ciblée, l'importation de denrées fourragères, ainsi que de certaines denrées alimentaires et de matières premières. Vinrent très vite s'y ajouter des aspects de politique agricole. La CCF se vit attribuer, avec effet dès le 1^{er} avril 1933, l'exclusivité d'importation des denrées fourragères. Ainsi, elle achetait les denrées aux importateurs à la frontière et les leur revendait à un prix majoré d'un supplément fixé par le Conseil fédéral. Le produit de ces suppléments visait, déjà à l'époque, à soutenir l'agriculture; ce renchérissement des denrées fourragères importées rendait moins attrayante l'augmentation de la production laitière et l'extension de l'engraissement du bétail. Dans le cadre de l'économie de guerre et de l'approvisionnement du pays, la CCF se vit finalement aussi confier des tâches relevant de la politique de l'approvisionnement.

Les phases du développement de la CCF et ses bases juridiques restées en vigueur jusqu'à la mise en application de l'actuel arrêté fédéral sont présentées en détail dans les messages du Conseil fédéral des 5 août 1952 (FF 1952 II 639) et 7 décembre 1981 (FF 1982 I 105).

13 L'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères

Il était incontesté, au moment où l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 fut édicté, que la Confédération continuerait de dépendre de cette société coopérative de droit public qu'est la CCF et de sa longue expérience, pour l'exécution des tâches qu'elle avait confiées à cette dernière en matière de politique agricole, de politique commerciale et d'approvisionnement économique du pays.

Le nouvel arrêté n'a pas seulement instauré le nouveau régime juridique de la société coopérative et fixé les bases de son activité; il a aussi donné une importance particulière à la réglementation des tâches de la société coopérative en relation avec l'importation de denrées fourragères. La mise en application du contingentement des denrées fourragères, en tant qu'instrument de protection important de la politique agricole, fait partie des tâches centrales de la CCF.

Tandis que les activités exercées par la CCF en relation avec les tâches qui lui ont été confiées sont de manière générale réglées en détail par la législation spéciale de la Confédération, les principes régissant les tâches de la CCF en rapport avec le droit d'importer, les importations et le contingentement des importations de denrées alimentaires, figurent dans l'arrêté fédéral. Le nouvel arrêté s'en est tenu au contingentement global et par la suite aux contingents individuels. Pour ce qui est de l'adaptation des contingents individuels, qui doit se faire périodiquement, le législateur a préféré aux critères conventionnels appliqués jusqu'alors une mise aux enchères des contingents. Outre les modalités de cette adaptation des contingents, l'arrêté fédéral réglait aussi la répartition des contingents entre les nouveaux acquéreurs. L'adaptation des contingents individuels, ainsi que la nouvelle réglementation de la nouvelle ouverture de contingents, visaient à donner au régime des contingents une mobilité plus grande qui devait permettre à l'importateur de mieux faire jouer sa capacité de rendement et d'adapter son activité commerciale aux possibilités et conditions du marché. Il s'agissait cependant d'empêcher du même coup une concentration excessive ou une dispersion des contingents.

14 Tâches de la CCF

Dans les grandes lignes, les tâches principales de la CCF sont les suivantes:

Ce sont aujourd'hui les objectifs de politique agricole qui prédominent dans la réglementation de l'importation des denrées alimentaires.

Selon l'article 19 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), la Confédération peut, pour adapter le cheptel aux conditions de production et de placement, limiter l'importation des denrées fourragères, de la paille et des litières et frapper cette importation de suppléments de prix; des suppléments de prix proportionnels peuvent également frapper les marchandises dont la transformation donne des matières fourragères. Le contingentement et les suppléments de prix sont donc aujourd'hui les instruments qui permettent de contrôler les importations de denrées fourragères. Les denrées fourragères contingentées sont donc toujours frappées de suppléments de prix tandis que les denrées fourragères frappées de suppléments de prix ne sont pas toutes contingentées.

L'ordonnance du 17 décembre 1956 sur les importations de denrées fourragères, de paille et de litière (RS 916.112.216) et l'ordonnance du 27 décembre 1978 sur la limitation des importations de denrées fourragères (RS 916.112.217) désignent les produits qui ne peuvent être importés que contre perception d'un supplément de prix et au besoin dans le cadre d'un contingent de denrées fourragères. Le Département fédéral de l'économie publique fixe périodiquement les suppléments de prix dans l'ordonnance du 23 décembre 1991 concernant des suppléments de prix sur les denrées fourragères (RS 916.112.231). La perception de ces suppléments de prix crée la parité des coûts entre les denrées fourragères importées et les denrées fourragères indigènes et assure ainsi le revenu paysan.

La CCF perçoit les suppléments de prix. En sa qualité d'organe délivrant des permis d'importation, elle ne donne l'autorisation de dédouanement pour les

marchandises correspondantes que lorsque les taxes dues sur la marchandise importée ont été payées.

La CCF est l'organe de gestion des contingents. Elle est donc compétente pour l'ouverture à ses membres de contingents individuels et répartit entre les ayants droit, au prorata de leur contingent individuel, la quantité de denrées fourragères contingentées importées, libérée à chaque fois par le Département fédéral de l'économie publique. De surcroît, elle organise périodiquement les ventes aux enchères prescrites par la loi. De manière générale, elle veille en permanence au respect des conditions à remplir pour l'octroi du contingent.

Le contrôle des obligations d'utilisation pour les denrées fourragères qui n'étaient pas importées pour l'affouragement (mais pour le secteur de l'alimentation ou pour usages techniques) joue aussi un rôle important. Le remboursement des suppléments de prix est par conséquent lié à ce contrôle.

La CCF apporte aussi son concours à la mise en œuvre du régime de l'approvisionnement du pays en blé, en particulier dans les secteurs des importations (elle délivre les autorisations d'importation), la mise en valeur de blé germé ou déclassé (elle répartit les quantités existantes entre les importateurs de denrées fourragères au prorata de leurs contingents) et s'occupe de la constitution des réserves obligatoires (elle gère le fonds de garantie). L'actuel système de mise en valeur doit être amélioré et remplacé en principe, autant que possible dès le 1^{er} juillet 1994, par une vente aux enchères publique sans limitation du nombre des acheteurs. On peut envisager – en vertu de prescriptions que le Département fédéral de l'économie publique édictera à cet effet – de confier l'exécution administrative des enchères à la CCF si celle-ci se dote d'une nouvelle structure organisationnelle appropriée.

Dans le cadre de la réglementation sur l'alcool, la CCF apporte son concours à la mise en valeur d'excédents de pommes de terre. En vertu de l'article 24^{ter} de la loi sur l'alcool (RS 680), le Conseil fédéral peut faire dépendre l'importation de denrées fourragères de la prise en charge de pommes de terre ou de produits à base de pommes de terre et de résidus destinés à l'affouragement. Depuis longtemps déjà, il est régulièrement fait usage de cette possibilité et un taux couplé a été fixé entre les importations de denrées fourragères et la prise en charge de produits à base de pommes de terre indigènes par les importateurs.

Pour ce qui est de l'approvisionnement du pays, la CCF est chargée de s'occuper des réserves obligatoires dans les secteurs des denrées fourragères, de l'avoine, de l'orge et du maïs pour la mouture et aussi des vesces de semences. En tant qu'organisation compétente, elle est responsable de la constitution des réserves obligatoires. Sur mandat de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, elle surveille et contrôle les réserves obligatoires de ses membres sur les plans de la qualité et de la quantité et s'assure en permanence que les détenteurs de réserves obligatoires respectent leurs engagements légaux et contractuels. Elle gère le fonds de garantie qui sert à financer les réserves obligatoires et à indemniser les membres des frais occasionnés par le maintien de réserves. Le volume des réserves obligatoires a diminué depuis le début de l'année 1991. Actuellement, la diminution de 540 000 à 450 000 t ou, selon le cas, le stockage dans un autre entrepôt, ont été effectués à raison d'environ 70 pour cent et devraient être terminés au début de 1994.

15 L'évolution de la CCF sous l'empire de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984

Les données et statistiques suivantes ont pour but de mettre en lumière l'évolution de la CCF depuis l'entrée en vigueur, au début de 1985, de l'arrêté fédéral actuel:

Evolution de l'effectif des membres¹⁾

Tableau 1

| Membres | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Total | 645 | 606 | 617 | 634 | 619 | 721 | 779 | 787 |
| Titulaires de contingents | 109 | 100 | 92 | 92 | 90 | 79 | 74 | 69 |
| Autres | 536 | 506 | 520 | 542 | 529 | 642 | 705 | 718 |

¹⁾ A partir de 1990, tous les importateurs réguliers de petites quantités ont été formellement admis dans la CCF (modification de la pratique).

Alors que le nombre des titulaires de contingents de denrées fourragères n'a cessé de diminuer, on a constaté pendant ces dernières années une certaine individualisation des importations d'articles non contingentés. Les marchands ou les transformateurs de ces produits deviennent membres de la CCF et importent de plus en plus eux-mêmes, en petites quantités, les articles désirés (des céréales de culture biologique, p.ex.).

Evolution des importations

Tableau 2

| Année | Quantité, total en t | dont contingenté | Autres |
|-------|----------------------|------------------|-----------|
| 1985 | 1 681 703 | 698 912 | 983 791 |
| 1986 | 1 658 404 | 674 310 | 984 094 |
| 1987 | 1 681 063 | 622 222 | 1 058 841 |
| 1988 | 1 452 580 | 566 362 | 886 218 |
| 1989 | 1 231 209 | 401 236 | 879 973 |
| 1990 | 987 900 | 169 070 | 818 830 |
| 1991 | 1 053 126 | 147 001 | 906 125 |
| 1992 | 1 042 327 | 112 688 | 929 639 |

Le tableau montre l'évolution des importations de marchandises qui sont soumises au régime des importations de la CCF (blé dur et blé tendre, maïs, orge, avoine, tourteaux oléagineux, etc.). Il illustre l'évolution des denrées fourragères contingentées dont les importations ont reculé d'un cinquième de 1988 à 1992.

| Année | Contingent de denrées fourragères (en t) | Importation à la charge du contingent (en t) | Utilisation (en %) | Nombre de contingents |
|-------|--|--|--------------------|-----------------------|
| 1985 | 831 094 | 698 912 | 84 | 109 |
| 1986 | 831 094 | 674 310 | 81 | 100 |
| 1987 | 831 084 | 622 222 | 75 | 92 |
| 1988 | 834 084 | 566 362 | 60 | 92 |
| 1989 | 833 112 | 401 236 | 48 | 90 |
| 1990 | 830 121 | 169 070 | 20 | 79 |
| 1991 | 830 121 | 147 001 | 18 | 74 |
| 1992 | 830 121 | 112 688 | 14 | 69 |

Ces dernières années, le contingent global de denrées alimentaires a pu être utilisé en permanence dans des proportions toujours plus faibles. Cette évolution peut s'expliquer par une augmentation, pendant la même période, de la production indigène de céréales fourragères et panifiables et par le recul de la consommation de denrées fourragères. Elle a aussi conduit à un processus de concentration des contingents individuels de denrées fourragères. Alors qu'en 1985 109 des 645 membres de la CCF étaient encore titulaires d'un contingent individuel, à la fin de 1992, ils n'étaient plus que 69 sur 787 sociétaires.

En revanche, les contingents spéciaux d'avoine et d'orge pour la mouture ainsi que de maïs comestible, qui s'élèvent ensemble à 70 000 t en chiffres ronds, ont toujours été entièrement utilisés pendant la même période.

Le recul des importations de denrées fourragères a aussi eu des répercussions sur les deux ventes aux enchères de contingents, organisées jusqu'ici en application de l'article 15 de l'arrêté fédéral (la troisième vente aux enchères, prévue pour 1993, a été reportée en vertu d'une directive du Département fédéral de l'économie publique):

- Vente aux enchères de 1987: En raison d'un recul déjà nettement perceptible par rapport aux années précédentes des importations de denrées fourragères, la plupart des titulaires de contingents se limitèrent à une proposition de répartition dans le cadre de la quantité dont avait été réduite leur contingent pour augmenter la quantité mise aux enchères. Ne fut mise aux enchères qu'une modeste quantité de 209 t qui atteignit le prix moyen de 16 fr. 75 les 100 kg.
- Vente aux enchères de 1990: Les expériences faites en 1987 se sont confirmées lors de la vente aux enchères de 1990. Seules 62 t furent vendues aux enchères pour un prix moyen de 13 fr. 25 les 100 kg.

| Année | Quantités mises en valeur (en t) |
|-------|----------------------------------|
| 1985 | 170 000 |
| 1986 | 110 000 |
| 1987 | 101 000 |
| 1988 | 130 000 |
| 1989 | 111 000 |
| 1990 | 198 000 |
| 1991 | 208 000 |
| 1992 | 180 000 |

L'augmentation de la production indigène de céréales panifiables a accru la nécessité de la mise en valeur partielle à des fins d'affouragement; en 1990, elle a, pour la première fois, nettement dépassé les importations de denrées fourragères contingentées.

16 Appréciation

Ces données montrent que l'évolution ne s'est pas déroulée exactement comme prévu pendant la durée de validité de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984.

L'augmentation très marquée de la production indigène a coïncidé avec une nette diminution de la demande. Les importations de denrées fourragères ont par conséquent beaucoup reculé; pour les denrées fourragères contingentées, le recul a dépassé 80 pour cent, les importations ayant chuté de 620 000 t en 1987 à 113 000 t en 1992. La transformation en profondeur de la structure des titulaires de contingents qui en est résultée n'a cependant joué qu'un rôle insignifiant dans ces innovations de l'arrêté fédéral que sont la vente aux enchères de contingents et la réglementation de la nouvelle ouverture de contingents.

Des excédents de céréales panifiables en grandes quantités ont conduit, pendant les années 1989 à 1991, à des goulets d'étranglement dans la mise en valeur à des fins d'affouragement. C'est pourquoi il y a lieu de changer de système en passant d'une attribution exclusive au commerce d'importation, à une mise aux enchères publiques. Cette mise en valeur devra de toute façon être assurée à l'avenir également.

Pour ce qui est des réserves obligatoires, l'amélioration de l'auto-approvisionnement et la consommation en baisse de denrées fourragères exigent des adaptations dans la constitution de réserves de denrées fourragères. Il y a lieu cependant de maintenir et de continuer à gérer les réserves obligatoires.

Toutefois, l'avenir de la CCF dépendra pour le moins tout autant de considérations dictées par la politique économique extérieure en rapport avec les négociations actuellement en cours dans le cadre du GATT et avec d'éventuels effets à long terme de la politique d'intégration:

- Les négociations menées dans le cadre de l'Uruguay Round du GATT se poursuivent sans qu'une date ait été fixée pour leur clôture. Le président du Trade Negotiations Committee (TNC) a soumis, le 20 décembre 1991, aux parties aux négociations un projet d'acte final pour tous les domaines de négociations. Toutes les parties - la Suisse comprise - ont accepté ce projet comme base des futures négociations.

En ce qui concerne l'agriculture, le projet d'acte final comprend, notamment, des propositions pour la solution des problèmes relatifs à l'accès au marché, au soutien interne ainsi qu'aux subventions à l'exportation.

Quant à l'accès au marché, le projet d'acte final prévoit qu'après la conclusion du cycle uruguayen les droits de douane devront être l'unique instrument de protection à la frontière. Toutes les entraves non tarifaires (interdiction d'importer, contingents d'importations, suppléments de prix et de droits de douane, obligation de prise en charge et systèmes des trois phases, etc.) doivent être transformées en équivalents tarifaires. Selon cette tarification, les droits de douane seront réduits, en l'espace de six ans, de 36 pour cent ou à tout le moins de 15 pour cent en moyenne. Il s'agit de garantir à tous les produits agricoles l'accès au marché dans les mêmes proportions que jusqu'à présent. Pour ce faire, les produits qui n'ont pu être importés ou qui ne l'ont été jusqu'à présent qu'en quantités négligeables, devraient avoir accès au marché dans un ordre de grandeur de trois pour cent de la consommation au début de la période transitoire de six ans et de cinq pour cent à la fin de celle-ci.

La réalisation de ce projet nécessiterait une adaptation en profondeur des instruments de la politique agricole suisse. Certains points susciteraient des problèmes importants qui demanderaient à être résolus dans le cadre de négociations ultérieures.

La Suisse a déposé auprès du GATT, le 3 avril 1992, ses projets de listes agricoles, qui exposent les obligations qu'elle est prête à remplir dans les domaines du soutien interne, des subventions à l'exportation et de l'accès au marché. Ces obligations correspondent en gros aux paramètres du projet d'acte final du 20 décembre 1991. Elles sont harmonisées avec le mandat actuel de négociation et prennent en compte les points qui pourraient créer des difficultés à la Suisse.

En particulier, la Suisse a approuvé le principe de la tarification générale de toutes les entraves au commerce non tarifaires, qui devra être appliquée lors de la conclusion du contrat pour une partie des produits et au plus tard à la fin d'une période de dix ans pour les produits les plus sensibles. Le blé et les denrées fourragères comptent parmi les produits pour lesquels la tarification des actuelles limitations aux importations a été offerte à partir de l'entrée en vigueur de la fin des négociations. Une autorité de contrôle devrait être instituée dans le cas d'une tarification des denrées fourragères.

- Les produits agricoles sont exclus de l'accord EEE. Cela vaut aussi pour les denrées fourragères. Ainsi, une éventuelle approbation ultérieure de l'accord EEE n'aurait aucune influence sur les fonctions et les tâches de la CCF.

L'actuelle organisation commune des marchés dans le secteur des céréales de la CE repose sur le règlement (CEE) n° 1766/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO

n° 181 du 1^{er} juillet 1992, p. 21). Ce règlement définit, notamment, le régime des échanges comportant un système de prélèvements et de restitutions qui vise à stabiliser le marché communautaire, d'une part, et à éviter que les fluctuations des prix sur le marché mondial ne se répercutent sur les prix pratiqués à l'intérieur de la Communauté, d'autre part. Sont déterminants pour le calcul des prélèvements et des restitutions le prix de seuil de la CE ainsi que le prix sur le marché mondial caf Rotterdam. Les prélèvements et les restitutions peuvent être nouvellement fixés journallement. Ce règlement garantit que les autorités compétentes sont à même de suivre le mouvement des échanges et de prendre les mesures qui s'imposent. A cette fin, il est nécessaire de délivrer des certificats d'importation ou d'exportation assortis d'une caution qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter les marchandises indiquées dans le certificat.

17 Procédure de consultation

Compte tenu des développements présentés au sujet des économies indigène et extérieure, il a été proposé aux cantons, aux partis politiques et aux organisations intéressées un projet d'arrêté visant à proroger de cinq ans au plus celui du 5 octobre 1984 concernant la CCF. La suppression du contingentement individuel des importations de denrées fourragères a été mise en discussion en tant que modification d'ordre matériel.

La procédure de consultation a donné les résultats suivants:

Les cantons se prononcent tous pour une prorogation de la base légale de la CCF. La plupart d'entre eux soutiennent inconditionnellement les propositions contenues dans le projet mis en consultation. Sept cantons sont favorables à une prorogation de deux ou trois ans seulement, en partie liée à la proposition de renoncer préalablement à la suppression des contingents en raison de l'issue encore incertaine des négociations du GATT.

A une exception près, les partis qui ont répondu soutiennent les propositions. Un parti voudrait supprimer la CCF en tant qu'organisation para-étatique.

S'agissant des associations et organisations, deux d'entre elles seulement s'opposent au maintien de la CCF. Une minorité, il est vrai, se prononce pour un délai plus court, soit de deux ans. La suppression des contingents individuels obtient le soutien d'une très large majorité. Plusieurs organisations, en particulier celles dont les membres exercent une activité dans le secteur des importations de denrées alimentaires, rejettent cependant pour le moment une suppression du contingentement individuel et se prononcent pour une prorogation d'une durée limitée de l'arrêté fédéral sans modification. Le commerce d'importation doute que la suppression des contingents individuels puisse effectivement conduire à la libéralisation préconisée en principe; il craint qu'elle ait pour seul effet de porter préjudice au droit à l'importation des entreprises et que des charges prohibitives fassent diminuer les importations.

18 Conclusion et conception de l'arrêté

Nous proposons dans ce contexte d'édicter un arrêté fédéral qui proroge pour l'essentiel la base légale en vigueur pour une durée limitée – de cinq ans au plus selon le projet.

La Suisse ayant accepté en principe la tarification dans l'Uruguay Round du GATT et offert, pour un certain nombre de produits, dont les denrées fourragères, de transformer les contingents en droits de douane dès l'entrée en vigueur des résultats de l'Uruguay Round, le contingentement sera hors de saison et devra donc être remplacé par la tarification. Il serait contradictoire en l'occurrence de ne pas abroger les dispositions concernant le contingentement des importations de denrées fourragères.

Or, la levée du contingentement est également souhaitable pour des raisons de politique intérieure. Comme il a été exposé dans le septième rapport sur l'agriculture, il importe de rapprocher l'agriculture du marché. Cet impératif concerne non seulement la production mais aussi les secteurs en amont et en aval de l'agriculture, tel le commerce des produits agricoles qui profite indirectement en partie des mesures de protection dans le secteur agricole. Tout système de contingentement conduit à une certaine inertie face aux changements et contient un potentiel de formation de rentes. La levée du contingentement augmentera la concurrence entre importateurs sans influencer directement sur le revenu paysan. Le prix des céréales fourragères indigènes continuera – après la tarification sur les nouveaux tarifs douaniers – d'être assuré par le mécanisme des suppléments de prix. Dans ces conditions, le maintien du contingentement des importations de denrées fourragères ne se justifie plus.

Il s'agit de renoncer non seulement au contingentement individuel (répartition des quantités importées entre les importateurs ayant droit aux contingents), mais encore et surtout au contingentement global (limitation quantitative des quantités importées libérées périodiquement). Le contrôle des quantités importées se fait exclusivement par le biais des prélèvements à la frontière. La fixation d'un contingent global n'est pas requise tant que la fixation des suppléments de prix est appliquée avec assez de souplesse pour maîtriser le risque d'un préjudice que des importations de produits bon marché pourraient, à la faveur de fluctuations de prix sur les marchés internationaux, causer à la production indigène. Actuellement, c'est le Département fédéral de l'économie publique qui fixe les suppléments de prix, en règle générale tous les trois mois. Il est envisagé de s'adapter à l'avenir les suppléments de prix qu'en cas de besoin. Un contrôle des quantités par le biais du prix exige cependant, selon les circonstances, une adaptation à court terme des suppléments si l'évolution sur les marchés mondiaux ou sur le front des cours du change est préjudiciable à d'importants intérêts économiques suisses. Par analogie avec la pratique suivie dans la CE, il s'agit d'étudier ici l'acceptation de la procédure de certificat.

Cette modification ne doit pas pouvoir être contournée par le biais de produits qui ne sont pas soumis aujourd'hui à l'ordonnance sur les importations de matières fourragères, de paille et de litière et, partant, à l'obligation d'autorisation et de retenue. C'est pourquoi il est prévu de soumettre à ladite ordonnance tous les produits figurant aux chapitres 1 à 24, ainsi que 35, 38, 39 et 44 du tarif douanier

d'usage dans la mesure où ils sont utilisables pour l'affouragement animal, tels que pelures de fruits, résidus végétaux, matières végétales ou préparations pour l'alimentation des animaux.

En ce qui concerne les adaptations, au besoin à court terme, des suppléments de prix, une délégation des compétences à l'Office fédéral de l'agriculture s'impose. Elle est appropriée, car l'adaptation des suppléments de prix est une affaire éminemment technique. Il s'agit de s'adapter à l'évolution des cours mondiaux et d'augmenter ou de réduire les suppléments de prix de manière que les denrées fourragères importées soient mises sur le marché à un prix de seuil que le Département fédéral de l'économie publique fixera à titre de grandeur de référence. La délégation d'attributions législatives à l'office doit se faire à l'échelon de la loi, conformément à l'article 7, 5^e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010). L'article 19, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) doit, pour cette raison, être modifié.

Tant que les résultats à attendre des négociations du GATT ne devront pas être concrétisés, on devra s'en tenir à ces moyens d'action actuels que sont le régime de l'autorisation et le système des prix de seuil avec prélèvements à la frontière sous forme de droits de douane, de suppléments de prix, de contributions au fonds de garantie, de produits à base de pommes de terre et d'émoluments de chancellerie de la CCF.

Mais même après une clôture des négociations du GATT, le contrôle des quantités devrait se faire uniquement par le biais de mesures portant sur les prix; l'offre de la Suisse au GATT ne prévoit pas la fixation d'un contingent douanier.

La levée du contingentement nécessitera des adaptations des stocks obligatoires puisque ceux-ci étaient jusqu'à présent axés sur les contingents individuels. S'agissant d'une libéralisation du droit aux importations, il convient d'étudier la possibilité d'un élargissement judicieux du cercle des détenteurs de stocks obligatoires, en prenant en compte les investissements faits par les obligés ainsi que les aspects de l'économie nationale. Il faut aussi prévoir une assise plus large de la participation aux coûts, par une inclusion des céréales indigènes, par exemple.

Il convient à l'heure actuelle de renoncer à d'autres interventions dans la structure de la CCF. D'une part, parce que celle-ci remplit ses tâches actuelles de manière satisfaisante et, d'autre part, parce que les décisions fondamentales qui devront être prises au cours des années prochaines en matière de politique agricole et de flexibilisation du marché indigène auront des répercussions sur le champ d'activité de la CCF et ne fourniront qu'à ce moment-là les bases qui permettront d'adapter en conséquence sa position et sa fonction.

La prorogation limitée à cinq ans au plus fait apparaître qu'en fonction de l'évolution dans les domaines de la politique du commerce extérieur et de la politique agricole, des adaptations quant à la position de la CCF pourront aussi être prises en considération dans un temps relativement court. S'il est certes prématuré de prendre des décisions maintenant déjà, il s'agit cependant de développer sans délai des scénarios à cet effet. Fait important à cet égard, le Département fédéral de l'économie publique a institué en décembre 1992 trois commissions d'experts chargées d'élaborer des propositions pour l'évolution

future de la politique agricole. Le mandat de la commission «production végétale» prévoit expressément l'élaboration de propositions qui visent, dans le processus de réforme, à faire appel au concours d'organisations paraétatiques et des entreprises de la production en amont et en aval, sur la voie de la déréglementation, de la concurrence accrue et de l'adaptation de l'organisation et des instruments. La commission présentera son rapport à la fin de 1994 et fournira les bases qui permettront de déterminer les futures position et fonction de la CCF.

En outre, la CCF a elle-même chargé un groupe de travail élargi à des représentants de l'économie et de l'administration, d'étudier les perspectives d'avenir à l'aide de scénarios divers, de préparer un catalogue de mesures pour l'élargissement de la CCF et de présenter des variantes pour une révision des statuts, fondée sur de nouvelles conditions-cadre. Les travaux y relatifs vont bon train.

2 Partie spéciale: Commentaire du projet d'arrêté

L'arrêté prévoit une prorogation de l'arrêté fédéral en vigueur de cinq ans au plus. Les modifications d'ordre matériel découlent de la proposition de supprimer le contingentement des importations de denrées fourragères.

Il convient, à l'article 7, de biffer la possibilité prévue jusqu'à présent de soumettre les titulaires de contingents à l'obligation de souscrire des parts supplémentaires de la société, le nombre de ces parts pouvant être déterminé d'après l'importance de leur contingent.

Le 2^e alinéa réglait jusqu'à présent les tâches de la société coopérative en matière d'importations. Cela concerne, notamment, la répartition de contingents individuels (art. 13 et 14), la procédure de ventes aux enchères pour l'adaptation des contingents (art. 15), le transfert des contingents (art. 16), ainsi que la réglementation spéciale des contingents spéciaux d'orge, d'avoine et de maïs pour la mouture à des fins alimentaires (art. 17). Ces dispositions deviennent caduques du fait de la renonciation aux contingents individuels.

Il reste l'article 12 qui règle le droit à l'importation. Demeure inchangé le droit exclusif attribué à la CCF d'importer les denrées fourragères, de la paille et de la litière, ainsi que les marchandises dont la transformation est propre à fournir des denrées fourragères. La société coopérative cède son droit d'importer à ses membres en leur délivrant un bon de dédouanement. Les taxes sont perçues lors de l'importation – actuellement, notamment, les suppléments de prix qui devraient être transformés en droits de douane selon le projet d'acte final d'un accord du GATT.

Le maintien du contingentement des importations de céréales spéciales (orge, avoine et maïs pour la mouture à des fins alimentaires) a été partiellement exigé lors de la procédure de consultation. Selon les avis exprimés, la réglementation en vigueur garantirait le maintien d'une capacité de mouture minimale pour des céréales spéciales dans le pays, ce qui est indispensable à notre approvisionnement en importantes denrées alimentaires de base en périodes troublées. L'article 19 de la loi sur l'agriculture, qui a constitué jusqu'à présent la base légale de limitation quantitative des importations de denrées fourragères, permettra aussi dorénavant de limiter dans le cadre utilisé jusqu'ici les importations d'orge,

d'avoine et de maïs. L'offre de la Suisse au GATT prévoit un contingent douanier correspondant de 70 000 t. La répartition de cette quantité ne nécessite pas un règlement de l'Etat allant dans le sens d'un contingentement individuel; il appartient à la branche de mettre au point, pour la quantité importée, une clé de répartition destinée aux diverses entreprises. En vue d'assurer la conformité de l'utilisation avec le but fixé – de grands écarts de prix subsistent entre les céréales destinées à l'alimentation humaine et celles pour l'affouragement des animaux – le droit d'importer doit rester limité aux entreprises qui possèdent les installations de transformation nécessaires, transforment elles-mêmes la marchandise importée et offrent la garantie que pour un rendement normal sont fabriqués des produits qui se prêtent à l'alimentation humaine. Il n'est pas nécessaire de prévoir à cet effet une disposition dans l'arrêté fédéral sur la CCF; l'article 17 peut être biffé. Un contrôle par la CCF reste nécessaire.

La renonciation au contingentement a en outre entraîné la suppression de l'article 20, 2^e alinéa, (protection juridique), ainsi qu'une adaptation des dispositions pénales (art. 22, 1^{er} al).

En vue de faciliter l'adaptation rapide des suppléments de prix qu'exige le contrôle des quantités, la compétence y relative doit – comme il a été exposé sous le chiffre 18 – être déléguée à l'Office fédéral de l'agriculture par un complément à la loi sur l'agriculture.

Consécutivement à la modification du 4 octobre 1991 apportée à la loi fédérale d'organisation judiciaire, qui prévoit une commission de recours du Département fédéral de l'économie publique, les 1^{er} et 3^e alinéas de l'article 20 restant ont en outre été modifiés (RO 1992 288). La modification entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'arrêté concernant la prorogation d'une durée limitée de la base légale de la CCF, société coopérative de droit public, n'entraînera aucune charge financière pour la Confédération et n'aura aucune incidence sur l'effectif de son personnel.

La CCF perçoit des émoluments qui couvrent ses frais à raison de 60 pour cent. Le tarif de ces émoluments doit être approuvé par le Département fédéral de l'économie publique (cf. art. 5, 3^e al., de l'arrêté fédéral). Le reste est financé par le fonds de garantie pour les stocks obligatoires. La levée du contingentement décharge la CCF d'une partie de son travail. Cet allègement devrait se traduire par une diminution des charges de l'administration et du personnel dont l'effectif, resté le même depuis 1988, s'élève à 28 places. L'obligation de soumettre le règlement du personnel et le régime de l'indemnisation de la société à l'autorisation du Conseil fédéral ainsi que le droit de surveillance de ce dernier sur la société et celui de lui donner des instructions, permettent au besoin à la Confédération d'exercer son influence.

4 Programme de la législation

Le présent projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législation 1991-1995 (FF 1992 III 1; appendice 2).

5 Relation avec le droit européen et le GATT

Les explications figurant sous les chiffres 16 et 18 peuvent se résumer comme il suit: l'arrêté n'est pas préjudiciable aux options de politique d'intégration du Conseil fédéral (négociations bilatérales, participation à l'EEE, adhésion à la CE). La renonciation au contingentement des denrées fourragères s'inscrit dans la ligne de l'état actuel des négociations du GATT dans le domaine de l'agriculture.

6 Constitutionnalité

Pour l'arrêté, il s'agit de la prorogation de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984. Les deux arrêtés se fondent sur les articles 28, 29 et 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, de la constitution.

N36207

Arrêté fédéral concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1993¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 5 octobre 1984²⁾ concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères est modifié comme il suit:

Art. 7 Capital social

Pour la création d'un capital social, chaque membre souscrit une part sociale.

Titre précédant l'article 12

Section 2: Droit d'importer

Art. 12, titre médian et 3^e al.

Abrogés

Art. 13 à 17

Abrogés

Art. 20, 2^e al.

Abrogé

Art. 22, 1^{er} al., premier préambule

¹ Celui qui, intentionnellement,
contrevient au présent arrêté, aux dispositions des statuts de la Société relatives à
la qualité de membre, ou aux dispositions d'exécution s'y rapportant;

...

¹⁾ FF 1993 III 594

²⁾ RS 916.112.218

Art. 26, 3^e al. (nouveau)

³ La durée de validité du présent arrêté est prorogée jusqu'au 31 décembre 1999 au plus tard.

II

La loi sur l'agriculture¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 19, 1^{er} al., dernière phrase (nouvelle)

¹ ... L'Office fédéral de l'agriculture fixe les suppléments de prix et les adapte de cas en cas à l'évolution des prix des marchandises importées.

III

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

² Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et a effet jusqu'au 31 décembre 1999 au plus tard.

36207

Message relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères du 1er septembre 1993

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1993 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 3 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 40 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 93.068 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 12.10.1993 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 594-611 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 107 527 |

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.