

Recommandation aux électrices et électeurs

Pour les motifs exposés dans cette brochure, le Conseil fédéral et les Chambres recommandent aux électeurs de voter, le 28 septembre 1986, de la manière suivante:

1^{er} objet:

- NON à l'initiative populaire « en faveur de la culture »
- OUI au contre-projet de l'Assemblée fédérale

2^e objet:

- NON à l'initiative « pour une formation professionnelle et un recyclage garantis »

3^e objet:

- OUI à la modification de l'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène

Les bulletins de vote utilisés lors des votations fédérales sont dorénavant munis d'encoches afin de faciliter les opérations de dépouillement.

Votation populaire du 28 septembre 1986 Explications du Conseil fédéral

Objets du vote

Initiative pour la culture et contre-projet

L'initiative populaire « en faveur de la culture » demande que la Confédération encourage la culture en lui consacrant un pour cent de ses dépenses. Le Conseil fédéral et les Chambres rejettent l'initiative car elle tient trop peu compte des cantons et prévoit un mode de financement trop rigide. Ils lui opposent un contre-projet plus souple qui répond mieux aux exigences fondamentales de l'initiative.

Texte soumis au vote: p. 2
Explications: p. 3

Initiative pour la formation professionnelle

L'initiative populaire « pour une formation professionnelle et un recyclage garantis » demande la création d'ateliers d'apprentissage et d'établissements d'enseignement supplémentaires de manière à offrir plus de possibilités de formation, de recyclage et de perfectionnement. Le Conseil fédéral et le Parlement repoussent l'initiative car ils estiment qu'elle est inutile et qu'elle aurait des conséquences financières insupportables pour l'économie et le secteur public.

Texte soumis au vote: p. 8
Explications: p. 9

Economie sucrière

Le nouvel arrêté sur l'économie sucrière doit permettre à nos cultivateurs de betteraves à sucre de couvrir dorénavant 55 pour cent au lieu de 45 pour cent des besoins de sucre dans notre pays. Par ailleurs, l'arrêté prévoit un allègement des charges financières de la Confédération dans ce domaine, allègement qui doit être compensé par des taxes plus élevées sur le sucre importé.

Texte soumis au vote: p. 14
Explications: p. 17



Initiative pour la culture et contre-projet

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral

relatif à l'initiative populaire «en faveur de la culture»

du 20 décembre 1985

Article premier

¹ L'initiative populaire du 11 août 1981 «en faveur de la culture» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 27^{septies}

¹ La Confédération rend possible et encourage la création culturelle; elle protège le patrimoine culturel existant et facilite l'accès à la vie culturelle. Les mesures prises par la Confédération tiennent compte des intérêts particuliers des minorités et des régions du pays peu favorisées. La souveraineté des cantons dans le domaine culturel est garantie.

² La Confédération

- a. Préserve la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse;
- b. Soutient la création artistique, ainsi que les équipements culturels;
- c. Encourage les relations culturelles entre les différentes régions du pays et avec l'étranger;
- d. Conserve et entretient le patrimoine culturel et les monuments.

³ Un pour cent des dépenses totales prévues dans le projet de budget est mis annuellement à la disposition de la Confédération pour l'accomplissement de cette tâche; l'Assemblée fédérale a la possibilité – selon l'état des finances – d'accroître cette part ou de la diminuer d'un quart.

⁴ Les dispositions d'exécution doivent être édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Disposition transitoire

Jusqu'à l'adoption des dispositions d'exécution de l'article 27^{septies}, le Conseil fédéral gère les dépenses culturelles prévues par l'article 27^{septies}, 3^e alinéa, en appliquant les lois et arrêtés fédéraux en vigueur.

Art. 2

¹ Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est simultanément soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le contre-projet a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 27^{septies}

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des besoins culturels de toutes les parties de la population, ainsi que de la diversité culturelle du pays.

² La Confédération peut soutenir l'encouragement de la culture par les cantons ainsi que par des particuliers et prendre ses propres mesures.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Le point de la situation

Une culture diversifiée est l'essence même de notre pays. La culture concerne tout le monde: elle n'est pas l'apanage des salles d'opéra et des musées mais elle englobe également les traditions et coutumes enracinées dans notre peuple.

Si la culture pour être vivante a besoin avant tout de l'engagement et du soutien des particuliers, l'Etat a lui aussi un rôle important à jouer. Il doit veiller au libre épanouissement des activités culturelles en les encourageant directement.

L'initiative populaire «en faveur de la culture», qui a été déposée en 1981, munie de 122 277 signatures valables, demande que la Confédération soutienne plus activement la culture et lui consacre un pour cent de ses dépenses annuelles («pour cent culturel»). Cette initiative a suscité une large discussion sur l'importance de la culture et le rôle de l'Etat. Si la Constitution fédérale énonce des normes concernant la protection de la nature et du patrimoine, ainsi que le cinéma, il y manque en revanche une disposition générale habilitant ou obligeant la Confédération à promouvoir la culture. Cela n'a pas empêché l'Etat central de fournir une contribution précieuse dans le domaine culturel.

L'absence d'article constitutionnel sur la culture est une lacune qu'il convient de combler. La teneur de l'article «culturel» proposé par les initiateurs présente cependant des défauts. C'est pourquoi le **Conseil fédéral et les Chambres proposent une autre solution** qui respecte le rôle primordial des cantons et des communes en matière de culture. En outre, le contre-projet renonce à introduire le «pour cent culturel». Enfin, il oblige la Confédération à tenir compte des besoins culturels dans l'accomplissement de toutes ses tâches.

Arguments du comité d'initiative:

«L'initiative en faveur de la culture vise à insérer dans la constitution un article dont la teneur soit claire et juridiquement précise et qui oblige la Confédération à œuvrer pour la culture. Le comité part de l'idée que la culture n'est pas une simple activité accessoire mais qu'elle répond à un besoin vital. Cependant, pour que la culture prenne une véritable dimension politique d'ensemble et pour que son encouragement n'ait pas un caractère d'«aumône», il faut accorder à la culture une place permanente parmi les autres activités de l'Etat fédéral.

L'initiative en faveur de la culture confère clairement à la Confédération des mandats précis (premier alinéa):

- Permettre et encourager la création culturelle contemporaine;
- Préserver les biens culturels existants;
- Faciliter l'accès aux activités culturelles.

Cependant, pour éviter que l'Etat central ne lèse la souveraineté cantonale en matière culturelle, le deuxième alinéa précise les domaines d'activité de la Confédération. Il s'agit de secteurs dans lesquels le soutien de l'Etat fédéral s'impose par la nature même de l'activité culturelle. L'initiative pour la culture respecte donc la structure fédérative de la Suisse.

Il est essentiel que la Confédération dispose des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de son mandat dans ce domaine. Telle est la raison d'être du «pour cent culturel» qui obligerait la Confédération à consacrer un pour cent de la totalité de ses dépenses à l'activité culturelle.

Ce pour cent garantit la réalisation des buts de l'initiative. A condition que l'on réduise légèrement en faveur de la culture les autres tâches, le «pour cent culturel» n'entraîne pas de dépenses supplémentaires. Il ne constitue pas non plus un précédent: les dépenses pour l'agriculture, les assurances sociales, les constructions routières et autres tâches de la Confédération sont déterminées d'après des besoins quantifiables, ou définies par la constitution ou la législation (citons les salaires paritaires, le minimum vital, la densité du trafic). Dans ces domaines, les plafonds des dépenses sont fixés. En revanche, la culture n'est pas quantifiable. Le pour cent culturel vise donc à garantir que la culture ne soit pas «le parent pauvre».

Les initiateurs ne peuvent se satisfaire de la simple mention de l'encouragement de la culture parmi les tâches de la Confédération, comme le prévoit le contre-projet. Pour eux, il s'agit d'une véritable profession de foi en la culture, soit d'affirmer que la culture fait partie intégrante de notre cadre de vie, qu'elle est le reflet de nos particularités et l'expression de notre évolution. Le problème de la culture ne concerne donc pas seulement les personnes engagées dans les activités culturelles, mais bien toute la population.

Un pour cent des dépenses fédérales pour une meilleure qualité de vie, est-ce trop demander?»

Avis du Conseil fédéral

Faut-il un article culturel ?

L'importance de la culture pour l'individu comme pour la collectivité exige une base constitutionnelle établissant les objectifs et les tâches de l'Etat en matière culturelle. Tant l'initiative que le contre-projet prévoient un article constitutionnel, mais l'initiative présente de sérieux défauts.

Le Conseil fédéral estime l'initiative...

● ... trop centralisatrice

C'est dans les cantons et les communes que nos coutumes et traditions sont les plus vivantes. Dans notre système fédératif, c'est donc à eux qu'il incombe au premier chef d'encourager la culture. Or l'initiative méconnaît cette réalité en attribuant le rôle principal à la Confédération. Elle affirme, il est vrai, respecter la souveraineté cantonale en matière culturelle. Mais, en même temps, elle veut contraindre l'Etat fédéral à agir dans certains domaines bien déterminés. Il n'est donc pas étonnant que la majorité des cantons se soient déclarés contre l'initiative, qu'ils jugent trop centralisatrice.

● ... pas assez souple

La culture évolue continuellement selon un cours qui ne s'accommode pas de règles rigides et qui est souvent imprévisible. Un article constitutionnel sur la culture doit donc avoir un libellé large qui permette à la Confédération d'agir avec souplesse et conformément aux besoins du moment. L'initiative ne répond pas à cette exigence. Elle impartit des lignes directrices à l'activité culturelle de la Confédération et énumère exhaustivement ses tâches. Un tel article risque de dégénérer bien vite en carcan.

● ... trop rigide en matière de financement

L'initiative veut obliger la Confédération à affecter un pour cent de ses dépenses annuelles à des fins culturelles. Une règle de financement aussi rigide n'est pas appropriée. Elle ne tient pas compte de l'évolution des besoins et menace d'instaurer un automatisme qui ne garantit nullement un emploi judicieux des ressources. Le Conseil fédéral et les Chambres doivent continuer à fixer le nécessaire soutien financier de manière concrète et en fonction des circonstances. Un financement automatique tel que le prévoit l'initiative est en outre difficilement compatible avec les principes de notre politique budgétaire et nos efforts d'économie.

Dépenses fédérales, cantonales et communales pour la culture

Une étude de l'Office fédéral de la statistique montre comment la Confédération, les cantons et les communes se répartissent les tâches en matière de promotion culturelle. Il en ressort que l'Etat fédéral assume une part relativement importante dans la préservation des biens culturels (bibliothèques, protection des monuments et édifices historiques) ainsi que, en collaboration avec la Société suisse de radio et de télévision (SSR), dans l'encouragement du cinéma. En revanche, la Confédération fait peu en faveur du théâtre, de la danse et de la musique. Dans ces domaines, ce sont les communes qui sont le plus actives. Quant aux cantons, ils œuvrent surtout dans les secteurs de l'éducation, de la littérature et des arts plastiques.

A titre d'exemple, en 1981, – des chiffres plus récents n'étant pas disponibles – les dépenses respectives des communes, des cantons et de la Confédération en matière de promotion culturelle se sont montées à 467, 310 et 121 millions de francs. Les 121 millions de francs que la Confédération a versés à des fins culturelles en 1981 représentaient 0,7 pour cent de son budget.

Ce qui frappe le plus, ce sont les grands écarts entre cantons. Ainsi les sommes consacrées à la culture sont de 404 francs par an et par habitant pour le canton de «tête», soit plus de dix fois plus que ce que versent les trois cantons les moins actifs dans ce domaine. On constate des différences analogues entre les grandes villes et les petites communes, ou entre les communes les plus riches et les plus pauvres. La Confédération devrait donc assurer une certaine péréquation dans ce domaine.

L'administration fédérale et la culture

Plusieurs offices fédéraux sont chargés de tâches culturelles. Outre l'Office fédéral de la culture et la fondation Pro Helvetia – un organisme de droit public dont les ressources proviennent presque exclusivement de la Confédération – mentionnons: l'Office de l'éducation et de la science, l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail, l'Office des constructions fédérales, l'Office des forêts et de la protection du paysage, le Musée national, la Bibliothèque nationale, ainsi que les Archives fédérales. L'Office de la culture coordonne toutes ces activités.

Le contre-projet est la meilleure solution car il est...

● ... plus fédéraliste

La Confédération ne doit en principe intervenir que lorsque les moyens des cantons, des communes et des particuliers ne suffisent pas. Sa participation est surtout nécessaire lorsqu'il s'agit de servir les intérêts de l'ensemble de la Suisse ou de répondre à des besoins supracantonaux, afin que toutes les régions du pays et toutes les catégories de la population puissent prendre part à la vie culturelle. Avec l'accord des cantons, la Confédération est compétente notamment lorsqu'il s'agit de préserver les langues nationales, de favoriser les échanges culturels entre les diverses régions du pays et avec l'étranger, de développer la documentation, la recherche et la statistique, ou encore de soutenir les organismes et institutions ayant des tâches suprarégionales.

● ... plus souple

Le contre-projet est formulé de manière concise et souple, ce qui permet à la Confédération d'agir avec la liberté nécessaire. Il respecte le principe voulant que l'Etat central se borne à compléter l'activité des cantons. Il ne lui impose aucune contrainte mais lui donne la possibilité d'agir lorsque le besoin s'en fait vraiment sentir. C'est pourquoi il s'abstient de fixer une règle de financement rigide.

● ... et il va plus loin que l'initiative

Sur un point capital, le contre-projet va même plus loin que l'initiative: il oblige la Confédération à tenir compte des besoins culturels dans l'accomplissement de toutes ses tâches. En posant cette exigence, le Conseil fédéral et les Chambres montrent clairement qu'ils considèrent la culture non comme un simple ornement de l'existence, mais bien à la fois comme un élément devant guider l'activité étatique et un but de cette activité. La Confédération n'est en effet pas une simple association d'intérêts visant à satisfaire des besoins matériels. Elle a toujours été perçue aussi comme une communauté spirituelle nourrie de valeurs et d'idéaux communs. Le contre-projet exprime cette idée et lui donne l'importance qu'elle mérite dans la nécessaire recherche d'un équilibre entre les biens spirituels et les biens matériels.

Le Conseil fédéral et les Chambres tiennent le contre-projet pour plus judicieux que l'initiative, qui s'est notamment heurtée à l'opposition des cantons. En conséquence, le Gouvernement et le Parlement recommandent aux électeurs d'accepter le contre-projet et de rejeter l'initiative populaire en «faveur de la culture».

Initiative pour la formation professionnelle

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«pour une formation professionnelle et un recyclage garantis»
du 21 mars 1986

Article premier

¹ L'initiative populaire du 3 juin 1982 «pour une formation professionnelle et un recyclage garantis» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{octies} (nouveau)

¹ La Confédération institue un droit à la formation professionnelle de qualité. Il appartient aux cantons de mettre en œuvre les mesures qu'implique ce droit aux fins notamment:

- a. D'assurer une formation complète de trois ans au minimum tant aux jeunes qui ne trouvent pas une place d'apprentissage ou aucune autre possibilité de formation correspondant à leur choix qu'à ceux qui sont défavorisés par leur formation scolaire. Ces mesures s'appliqueront plus spécialement aux femmes, aux enfants de travailleurs immigrés, ainsi qu'aux handicapés;
- b. D'organiser des stages pratiques complémentaires pour les jeunes en cours de formation;
- c. De créer des possibilités de recyclage ou de formation complémentaire pour tous ceux qui le désirent, sans discrimination de sexe, d'âge ou de nationalité.

² A ces fins, la Confédération charge les cantons de créer des ateliers d'apprentissage et d'autres établissements de formation.

- a. Ce faisant, on tiendra particulièrement compte des besoins des cantons et régions spécifiquement touchés par des modifications structurelles dans certaines branches professionnelles ou qui, de manière générale, disposent d'une offre limitée de places d'apprentissage diversifiées ou de possibilités de recyclage ou de perfectionnement professionnel;
- b. La formation ainsi instaurée doit être conçue de manière à préparer ceux qui en bénéficient à exercer des activités professionnelles très diverses et, une fois cette formation terminée, à favoriser l'acquisition permanente de nouvelles qualifications professionnelles;
- c. La formation dispensée dans ces établissements doit être couronnée par un certificat fédéral de capacité; elle doit être équivalente aux autres formations professionnelles;
- d. La fréquentation de ces établissements de formation doit être gratuite. Les jeunes et les adultes qui fréquentent ces établissements de formation touchent une indemnité de formation dont le montant minimum correspond à celui de l'assurance-chômage.

³ Le financement de ces mesures est assuré par:

- a. Des cotisations à la charge des employeurs correspondant au minimum à 0,5 pour cent de la masse salariale. 75 pour cent des frais afférents à ces ateliers au moins seront couverts par ces cotisations;
- b. Des subventions de la Confédération et des cantons;
- c. Des contributions de l'assurance-chômage destinées au financement des indemnités de formation versées aux personnes qui suivent un recyclage.

Disposition transitoire

La législation d'exécution sera mise en vigueur dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation de la présente initiative par le peuple et les cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Le point de la situation

La formation, le perfectionnement et le recyclage sont d'une importance décisive pour la vie professionnelle. L'évolution permanente dans presque tous les métiers ne cesse de poser de nouvelles exigences. La formation professionnelle doit donc être réexaminée régulièrement et adaptée à cette évolution. Confédération, cantons et entreprises font de gros efforts pour assurer la qualité de cette formation.

La majeure partie de notre relève professionnelle est aujourd'hui formée par des apprentissages dans les entreprises. La loi de 1978 sur la formation professionnelle a introduit d'importantes nouveautés afin d'améliorer encore la formation dans l'entreprise: cours obligatoire pour maîtres d'apprentissage, cours d'introduction dispensant systématiquement les bases du métier aux apprentis, enfin formation et perfectionnement plus poussés des enseignants des écoles professionnelles.

L'initiative «pour une formation professionnelle et un recyclage garantis», munie de 106 593 signatures valables, a été déposée en 1982. Elle demande principalement la création de nouveaux ateliers d'apprentissage publics et d'établissements d'enseignement afin de fournir davantage de places et de possibilités de formation, de perfectionnement et de recyclage. Celui qui fait usage de ces possibilités doit recevoir une indemnité équivalente à l'allocation de chômage correspondante.

Le Conseil fédéral et les Chambres rejettent l'initiative, qu'ils trouvent inutile, car le système actuel de formation professionnelle dans notre pays, qui met l'accent sur l'apprentissage dans l'entreprise axé sur la pratique, a non seulement donné satisfaction mais aussi permis d'éviter un important chômage de jeunes. En outre, l'initiative aurait des conséquences financières insupportables, tant pour l'économie que pour le secteur public.

Arguments du comité d'initiative:

«L'initiative du Parti socialiste ouvrier (pour une formation professionnelle et un recyclage garantis) demande la création dans des ateliers d'apprentissage publics d'au moins 15 000 places de formation, de recyclage et de perfectionnement dans des domaines porteurs d'avenir.

– Les places d'apprentissage offrant une large formation de base axée sur les besoins futurs sont insuffisantes. L'accès à ces places donne donc lieu à une véritable compétition. Ceux qui n'arrivent pas à les obtenir doivent soit se rabattre sur des apprentissages offrant des perspectives d'emploi moindres, soit, plus tard, se recycler comme travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés. Parmi ces défavorisés l'on trouve surtout des jeunes filles. L'initiative exige qu'une formation soit offerte à ces personnes dans des ateliers d'apprentissage publics. Les employeurs se plaignent déjà qu'il y a trop peu de jeunes bien formés et trop de jeunes pas assez formés.

– Le besoin de recyclage est pressant. Restructurations et fermetures d'entreprises exigent de nouvelles compétences de la part des demandeurs d'emploi. Si les personnes touchées ne peuvent acquérir les connaissances nécessaires, elles sont marginalisées. Il en va ainsi aujourd'hui notamment de gens âgés et de femmes. D'autres demandeurs d'emploi sont formés «sur le tas» en vue d'un nouveau travail. Les ateliers d'apprentissage publics auraient pour rôle de dispenser des cours de recyclage complets.

– Les techniques nouvelles ne cessent de bouleverser les exigences de formation. De vastes connaissances sont nécessaires si l'on veut pouvoir s'adapter constamment aux innovations. Chacun a donc besoin de formation permanente. Or, en Suisse, on n'offre des cours de perfectionnement qu'à ceux qui avancent dans leur carrière. Les autres doivent fréquenter des cours du soir qui sont pour la plupart privés, souvent chers et d'un niveau insuffisant. Les ateliers d'apprentissage publics combleraient donc une lacune. Ils seraient ouverts à tous, notamment aux femmes qui entendent reprendre un emploi.

Notre époque et les profonds changements auxquels on peut s'attendre exigent un vaste savoir professionnel pouvant être développé par la suite. Actuellement, on se contente d'instituer et de réglementer de nouveaux métiers hautement spécialisés, qui vieillissent très rapidement. En revanche, les ateliers d'apprentissage publics ont déjà prouvé qu'ils peuvent fournir un enseignement satisfaisant aux exigences futures. Or, précisément parce qu'ils sont excellents mais trop peu nombreux, ils ne sont accessibles qu'à une élite. Nous demandons qu'un plus grand nombre de ces établissements soient ouverts et surtout accessibles aux personnes désavantagées.

Ces ateliers d'apprentissage publics seront financés pour trois quarts par des contributions des entreprises et, à raison d'un quart, par le secteur public. Les jeunes qui les fréquentent recevront un salaire équivalent à celui des autres apprentis (comme le prévoyait par le passé le régime de l'assurance-chômage). Quant aux adultes, ils toucheront une indemnité correspondant à l'allocation de chômage. Ces établissements seront donc également accessibles aux personnes de ressources modestes.

Le coût de la mise en œuvre de l'initiative se chiffre à 800 millions de francs par an. C'est peu si l'on songe que le secteur public dépense actuellement quatre fois plus par an pour un étudiant que pour un apprenti.»

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'efforce d'offrir également aux personnes socialement désavantagées un apprentissage de qualité. Il rejette cependant l'initiative car il la juge inutile et financièrement insupportable. De plus, il estime qu'elle va à fin contraire. D'ailleurs, l'actuelle loi sur la formation professionnelle donne pleinement satisfaction. Voici les arguments qui militent contre l'initiative:

● Elle est inutile

La plupart des exigences formulées par l'initiative peuvent être remplies avec l'actuelle loi. Ainsi, la Confédération subventionne déjà des ateliers d'apprentissage partout où ils paraissent indiqués. Il en existe actuellement 50 dans 14 cantons. Ils forment les jeunes hommes et les jeunes filles dans 41 professions différentes. Par ailleurs, l'assurance-chômage finance le recyclage et le perfectionnement des personnes auxquelles il est difficile ou impossible de trouver un emploi en raison de la structure du marché du travail.

● Il faut s'attendre à un excédent de places d'apprentissage

En raison du recul des naissances, le nombre des candidats à l'apprentissage devrait diminuer d'environ 30 pour cent d'ici au milieu des années 90. Or il paraît peu probable que les entreprises réduisent massivement leur offre de places d'apprentissage. On peut donc s'attendre à une offre excédentaire de telles places. Actuellement, ce sont surtout les jeunes filles qui profitent de cette situation. La proportion des apprenties par rapport au nombre de jeunes filles finissant leur scolarité a déjà passé de 38,2 pour cent en 1976 à 55,5 pour cent en 1984.

● Coût élevé pour l'économie et les contribuables

La seule création des 15 000 places d'apprentissage exigées coûterait quelque 2,1 milliards de francs. A cette somme s'ajouteraient des dépenses de l'ordre de 665 millions de francs par an (frais afférents aux places d'apprentissage, frais d'exploitation, indemnités de formation). De tels coûts représenteraient pour l'économie une lourde charge qui menacerait sa compétitivité. En outre, comme les initiateurs entendent que la Confédération, les cantons et l'assurance-chômage supportent également une partie des coûts, il faudrait s'attendre à une augmentation des impôts directs et indirects, ainsi que du taux de cotisation à l'assurance-chômage.

Dispositions légales en vigueur

En vertu de la loi fédérale de 1978 sur la formation professionnelle, la formation professionnelle de base s'acquiert:

- a. Par l'apprentissage accompli dans une entreprise privée ou publique et la fréquentation simultanée de l'école professionnelle, la formation pratique étant facilitée par des cours qui ont pour but d'initier les apprentis aux techniques fondamentales de travail (cours d'introduction);
- b. Par l'apprentissage accompli dans une école de métiers ou d'arts appliqués qui dispense la formation pratique et l'enseignement professionnel;
- c. Par la fréquentation d'une école de commerce publique ou privée à caractère d'utilité publique, dont les examens finals sont reconnus par la Confédération.

Les contrats d'apprentissage, qui sont actuellement au nombre de 187 200 environ, se répartissent comme il suit entre ces groupes:

- a. environ 172 000 ou 91,8 pour cent
- b. environ 4 200 ou 2,3 pour cent
- c. environ 11 000 ou 5,9 pour cent.

Au sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle, est réputée école publique de métiers un centre de formation dans lequel se déroule aussi bien la partie pratique que théorique de l'apprentissage. En principe, les écoles de métiers sont ouvertes à toute personne intéressée. Elles dispensent une formation selon un programme correspondant à la profession en question et, à la différence des apprentissages au sein des entreprises, ces écoles ne connaissent pas une production axée sur le profit matériel. Les organes responsables de telles écoles sont les cantons et les communes. Celles-ci et ceux-là reçoivent pour leurs dépenses une subvention fédérale qui se situe entre 27 et 47 pour cent selon la capacité financière du canton.

● Diminution des possibilités d'apprentissage offertes par le secteur privé

La charge financière qui pèserait sur les entreprises les forcerait à réduire les autres dépenses qu'elles consentent en faveur de la formation. Beaucoup de places d'apprentissage seraient de ce fait supprimées. De coûteuses places supplémentaires devraient être créées dans les ateliers publics. En fin de compte, il y aurait plus de places perdues que créées.

● Les jeunes n'en profiteraient pas

L'initiative donne l'impression qu'elle permettrait aux jeunes gens d'exercer dans tous les cas le métier de leur choix. Il ne serait cependant dans l'intérêt de personne, et en tout cas pas des apprentis eux-mêmes, de créer dans certaines professions très demandées des places d'apprentissage en surnombre car certains des apprentis ainsi formés ne pourraient être absorbés par le marché du travail. Jusqu'ici, la plupart des personnes ayant terminé leur apprentissage ont pu, en règle générale sans grande difficulté, s'intégrer dans le monde du travail. De ce fait, notre pays a pu éviter un chômage massif de jeunes.

● La loi sur la formation professionnelle a donné satisfaction

L'actuelle loi sur la formation professionnelle, fondamentalement améliorée il y a six ans, assure un rapport harmonieux entre la formation pratique dans l'entreprise et l'enseignement théorique à l'école professionnelle. De plus, elle permet la création de possibilités de formation, de perfectionnement et de recyclage en quantité suffisante. En mettant l'accent sur la formation dans l'entreprise, elle empêche que l'on dispense une formation professionnelle inadaptée aux besoins du marché.

Pour tous ces motifs, le Conseil fédéral et les Chambres recommandent le rejet de l'initiative populaire «pour une formation professionnelle et un recyclage garantis».

Economie sucrière

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène

Modification du 21 juin 1985

I

L'arrêté fédéral du 23 mars 1979 sur l'économie sucrière indigène est modifié comme il suit:

Article premier Encouragement

La Confédération encourage la culture de betteraves sucrières et leur mise en valeur aux fins de maintenir une surface cultivée qui permette:

- a. De faciliter l'adaptation de la production indigène aux besoins du marché;
- b. De diversifier la production agricole;
- c. D'étendre les cultures en temps utile lorsque les importations sont perturbées;
- d. D'assurer dans la mesure du possible l'approvisionnement du pays en sucre.

Art. 2 Quantité contractuelle totale

¹ Le Conseil fédéral fixe chaque année la quantité totale de betteraves sucrières (quantité contractuelle totale) jusqu'à concurrence de laquelle la Sucrierie et Raffinerie d'Aarberg SA et la Sucrierie de Frauenfeld SA (sucrieries) peuvent conclure des contrats de culture avec les planteurs. Ce faisant, il tient compte des conditions économiques et des possibilités financières mentionnées aux articles 8 à 10.

² La quantité contractuelle totale ne doit pas dépasser 1 million de tonnes par année.

Art. 3 Répartition de la quantité contractuelle totale, contrats de culture

¹ Aux fins d'orienter la production et d'adapter les structures, ainsi que pour assurer le revenu des entreprises agricoles familiales, le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives à la répartition entre les planteurs de la quantité contractuelle totale. La quantité supplémentaire de betteraves résultant de la modification du 21 juin 1985 doit être attribuée en particulier aux planteurs qui réduisent en proportion leur production laitière ou abandonnent cette activité.

² Les sucrieries concluent avec les planteurs des contrats, comportant des clauses uniformes, qui fixent la quantité de betteraves à acheter (quantité contractuelle) ainsi que les autres conditions de prise en charge.

Art. 3a Quantités supplémentaires dues à de fortes récoltes

Les sucrieries peuvent acheter des betteraves en sus de la quantité contractuelle, lors de fortes récoltes (quantités supplémentaires).

Art. 4, 1^{er} al., 1^{re} phrase, 4^e et 5^e al.

¹ Chaque année, le Conseil fédéral fixe le prix que les sucrieries paient pour la quantité contractuelle totale, et détermine les autres conditions de prise en charge essentielles. ...

- ⁴ Le prix payé pour la quantité supplémentaire s'établit comme il suit:
- a. Si la quantité supplémentaire n'excède pas 10 pour cent de la quantité contractuelle, 70 pour cent du prix payé pour celle-ci;
 - b. Si la quantité supplémentaire excède 10 pour cent de la quantité contractuelle, 30 pour cent du prix payé pour celle-ci.

⁵ Lorsque l'approvisionnement du pays le justifie, le Conseil fédéral peut décider la prise en charge au prix supérieur d'une quantité supplémentaire excédant 10 pour cent de la quantité contractuelle, pour autant qu'il n'en résulte pas des différences négatives (art. 8, 2^e al.).

Art. 5, 1^{er} et 2^e al., 1^{re} phrase

¹ Le prix de revient déterminant de la production des sucrieries se compose du coût de la quantité contractuelle totale et de la quantité supplémentaire, ainsi que d'une marge de transformation.

² La marge de transformation représente le montant qui revient aux sucrieries pour la transformation de la quantité contractuelle totale et de la quantité supplémentaire. ...

Art. 9, 2^e al., let. b, c et d, al. 2^{bis} et 4

² Le fonds de compensation est alimenté par les ressources suivantes:

- b. Une contribution fédérale de 0,5 à 5 millions de francs;
- c. Le produit d'une taxe de 3 fr. 30 à 33 francs par 100 kg de sucre importé sous les numéros du tarif d'usage des douanes suisses de 1959 désignés par le Conseil fédéral;
- d. Une contribution des planteurs de 6 à 60 centimes les 100 kg de betteraves (quantités contractuelles totales et supplémentaires).

^{2bis} Le Conseil fédéral peut:

- a. Prélever la taxe proportionnelle à la teneur en sucre, conformément au 2^e alinéa, lettre c, également sur des produits transformés contenant du sucre qui ne sont pas soumis à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés; il prend au préalable l'avis des milieux intéressés;
- b. Prélever les recettes supplémentaires prévues au 2^e alinéa, lettre f, sur les sirops (isomérose, isoglucose, sirop de glucose) fabriqués en Suisse, ainsi que sur leurs coupages lorsque la teneur en fructose dépasse un minimum.

⁴ A chaque tranche de 0,5 million de francs de contribution fédérale correspondent:

- a. Une taxe de 3 fr. 30 par 100 kg de sucre importé;
- b. Une contribution des planteurs de 6 centimes par 100 kg de betteraves (quantités contractuelles totales et supplémentaires).

Art. 10, 1^{er} al., let. b, et 2^e al.

Abrogés

Art. 11, 1^{er} al.

¹ Lorsque l'état du fonds de compensation ne permet pas de couvrir la différence négative, la Confédération accorde des avances, remboursables lors de la campagne suivante.

II

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

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Le point de la situation

Pour préserver son indépendance, notre pays a besoin d'une agriculture productive capable d'assurer l'approvisionnement de la population en cas de difficultés d'importation.

Dans plusieurs domaines (lait, viande, par exemple), notre agriculture couvre déjà nos besoins. Pour le sucre, ce n'est pas le cas: la production indigène ne satisfait que 45 pour cent de nos besoins.

L'Assemblée fédérale a décidé en 1983 que la culture de la betterave sucrière serait progressivement portée de 850 000 à un million de tonnes. Le nouvel arrêté fédéral soumis au vote le 28 septembre prochain traduit cette décision parlementaire. Il doit permettre d'assurer 55 pour cent de notre approvisionnement en sucre.

L'arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène a deux **buts principaux**:

- **Augmenter la production de sucre en Suisse**: si les paysans cultivent plus de betteraves à sucre, notre auto-approvisionnement en sucre s'en trouve amélioré et la surproduction dans d'autres domaines (lait, viande) devrait se réduire.
- **Diminuer les subsides fédéraux**: les finances fédérales doivent être moins mises à contribution par le secteur sucrier, ce qui implique par ailleurs des taxes plus élevées sur le sucre importé.

Le Parlement a approuvé l'arrêté sur l'économie sucrière à une nette majorité. Le nouvel arrêté répond aux efforts d'économie de l'Etat fédéral et sert les intérêts du pays en matière d'approvisionnement, tout en restant supportable pour les consommateurs. Une demande de référendum a néanmoins été présentée, munie de 252 607 signatures. C'est pourquoi le peuple est maintenant appelé à se prononcer.

Les objectifs de notre politique agricole

L'extension de la culture de la betterave sucrière est étroitement liée aux objectifs de la politique agricole suisse, qui ont été formulés comme il suit dans le **sixième rapport sur l'agriculture**, paru en 1984:

- Approvisionner à des prix avantageux la population en aliments sains et de bonne qualité.
- Assurer le ravitaillement en période d'importations perturbées, ainsi qu'un bon état de préparation de l'appareil de production.
- Protéger et entretenir les sites cultivés et contribuer à la protection de l'environnement, de la flore et de la faune.
- Maintenir une agriculture paysanne et promouvoir une occupation décentralisée de notre territoire.

Conséquences de l'arrêté

Le nouvel arrêté sur l'économie sucrière permet, d'une part, aux agriculteurs d'étendre la culture de betteraves à sucre et, d'autre part, à la Confédération d'alléger ses charges financières. Il n'en résultera qu'un modeste renchérissement du sucre pour les consommateurs.

Extension de la culture de la betterave sucrière

Actuellement, les deux raffineries d'Aarberg et de Frauenfeld doivent acheter au prix fort 850 000 tonnes par an au plus de betteraves sucrières aux cultivateurs. Le nouvel arrêté porte cette quantité à un million de tonnes par an. Cette augmentation correspond à une extension de la surface cultivée en betteraves, qui passe de 15 000 à 18 000 hectares. Si un paysan livre plus que la quantité contractuelle de betteraves, il touche encore 70 pour cent du prix garanti pour un excédent allant jusqu'à 10 pour cent. Au-delà, il ne touche plus que 30 pour cent.

Amélioration de l'auto-provisionnement

En Suisse, on produit actuellement entre 120 000 et 130 000 tonnes de sucre par an, quantité qui ne couvre même pas la moitié de nos besoins. Le nouvel arrêté permet de porter notre degré d'auto-provisionnement en sucre de 45 à 55 pour cent, ce qui nous permettra d'être mieux armés face à des difficultés d'importation.

A quels paysans profite le nouvel arrêté?

La culture de la betterave à sucre assure le revenu et l'existence de quelque 8600 exploitations agricoles. L'extension prévue profitera en premier lieu aux cultivateurs de betteraves qui renoncent complètement ou partiellement à la production laitière. Ainsi sera créée une condition permettant de transférer la production animale des zones de culture vers les régions des collines et de montagnes, où les paysans n'ont guère d'autres possibilités que l'élevage laitier et d'embouche. Quant au mode d'attribution des contingents de betteraves prévu par l'arrêté, il sert avant tout les intérêts des exploitations paysannes de type familial.

Allègement des finances fédérales

Comme la production indigène de sucre ne couvre pas nos besoins, notre pays doit en importer. Le marché mondial du sucre est actuellement engorgé, de sorte que les excédents se vendent à des prix souvent artificiellement réduits. Or le sucre fabriqué en Suisse revient plus cher – en raison des coûts de production élevés – que le sucre importé, de sorte que la différence entre les coûts de production et le prix de vente doit être compensée par des subsides fédéraux, des taxes à l'importation et des contributions aux frais de production. Le plafond des subsides de la Confédération doit être ramené de 25 à 5 millions de francs en temps normal. Il en résulte un découvert qui doit être compensé par une légère hausse du prix pour le consommateur.

Notre sucre restera le moins cher d'Europe

Pour atténuer les charges financières de la Confédération, les taxes douanières, actuellement de 17 francs par quintal de sucre seront portées à un maximum de 33 francs. Le Conseil fédéral peut, à titre exceptionnel, relever cette taxe de 50 pour cent au plus. Même dans ce cas, les consommateurs suisses auront toujours le sucre le moins cher d'Europe.

Le renchérissement du sucre prêle d'autant moins à conséquence que la part de l'alimentation dans les dépenses des ménages décroît constamment. Les électeurs ont approuvé en 1981 la suppression des subsides visant à abaisser le prix du pain, qui est pourtant un aliment de base. Une diminution des subsides fédéraux en faveur de cette « friandise » qu'est le sucre devrait être pour le moins tout aussi tolérable.

Arguments pour et contre

Les Chambres fédérales ont approuvé la modification de l'arrêté sur le sucre à une forte majorité. Un comité ayant présenté une demande de référendum, ses arguments ainsi que leur réfutation par le Conseil fédéral, sont présentés ci-après:

Contre l'arrêté (Comité référendaire):

«Le marché mondial du sucre présente des excédents structurels. Tout nouveau surplus fait donc pression sur les prix, ce qui, en définitive, est au détriment des pays producteurs du tiers monde.»

«Une extension de la culture de la betterave sucrière se justifie d'autant moins qu'elle est la branche la plus coûteuse de notre agriculture. Chaque hectare de betteraves nous coûte 12 000 francs, alors que son rendement brut n'est que de 9000 francs. Il serait moins onéreux de verser un subside aux cultivateurs pour qu'ils renoncent à planter des betteraves. Les jachères ainsi constituées seraient d'ailleurs favorables à l'environnement.»

«Vu son prix, de 90 pour cent plus élevé que celui des pays voisins, la betterave à sucre cultivée en Suisse est un produit de luxe. Seule en profite une minorité de 8500 cultivateurs, déjà privilégiés par rapport aux 110 000 autres paysans. La grande majorité des agriculteurs, c'est-à-dire ceux qui, dans les régions de collines et de montagne, sont confrontés à la surproduction de lait, n'en tirent aucun profit.»

Pour l'arrêté (Conseil fédéral):

L'arrêté ne change rien à la situation du tiers monde, car nous importons déjà 98 pour cent de notre sucre d'Europe.

Les raffineries doivent vendre leur sucre au même prix que le sucre importé. Celui-ci étant très bon marché en raison des gros surplus, l'écart entre coûts de production et prix de vente doit être compensé. Cet écart atteignait en moyenne, ces cinq dernières années, quelque 57 millions de francs, soit 3900 francs par hectare.

Tous nos produits agricoles – et pas seulement la betterave à sucre – reviennent plus cher qu'à l'étranger, notamment en raison des salaires élevés qui ont cours en Suisse. Il est tout à fait faux de parler de paysans privilégiés, car la culture de la betterave à sucre est largement répandue et même de petites exploitations paysannes la pratiquent. C'est ce que montre la faible surface moyenne par exploitation (1,75 hectare) qui est consacrée à cette culture.

Contre

«La betterave sucrière représente une bonne affaire pour les cultivateurs, mais non pour les consommateurs ni pour notre économie. Le sucre produit en Suisse revient presque cinq fois plus cher que le sucre importé, ne serait-ce qu'en raison du prix élevé de la betterave, qui dépasse de loin les frais de production.»

«Chaque kilo de sucre, qui devrait être vendu 38 centimes, est frappé d'une taxe douanière de 60,5 centimes, soit 160 pour cent de sa valeur. Si l'arrêté était accepté, cette taxe se monterait dès l'automne 1986 à 76,5 centimes, soit 201 pour cent, voire 93 centimes, ou 240 pour cent.»

«L'économie sucrière coûte actuellement 102 millions de francs au pays. Si le référendum n'avait pas été demandé, les consommateurs-contribuables auraient déjà dû verser 145 millions de francs dès l'automne 1985. L'extension prévue de la culture de la betterave portera le coût total à 185 millions de francs. Ces chiffres sont tus par les partisans de l'arrêté qui parlent de centimes alors que des dizaines de millions de francs sont en jeu.»

«En cas de crise, 16 kilos de sucre par personne et par an suffisent. Aujourd'hui, chaque habitant en consomme déjà 40 kilos par an, ce qui est nocif à la santé. Nos réserves actuelles de sucre dépassent nos besoins pour un an. N'oublions pas enfin qu'il existe nombre d'excellents édulcorants de substitution. Une production indigène couvrant 50 pour cent de nos besoins suffit donc à assurer notre approvisionnement en sucre.»

Pour

Le fort écart entre le prix du sucre importé et celui du sucre indigène tient au cours de cette denrée sur le marché mondial, cours qui se situe nettement au-dessous des coûts de production réels. A ce cours nos paysans seraient dans l'incapacité totale de produire la betterave sucrière. Le nouvel arrêté leur garantit des prix couvrant leurs coûts de production.

Ces chiffres donnent une image déformée de la situation. La taxe servant à financer la production sucrière n'est actuellement que de 17 centimes par kilo. Son montant est fonction du cours du sucre sur le marché mondial, cours qui est sujet à de fortes fluctuations. Plus il est élevé, plus la taxe baisse.

L'écart entre le coût de production et le rendement du sucre indigène varie fortement selon les années. S'il est vrai qu'il a atteint 101,5 millions de francs pendant l'exercice écoulé, il ne se montait qu'à 8,2 millions de francs pour l'année 1980-1981. La production de betteraves sucrières ne sera augmentée que lorsque le cours du sucre aura commencé à remonter sur le marché mondial.

L'accroissement du degré d'auto-provisionnement n'est qu'un des objectifs du nouvel arrêté. Les nouvelles dispositions doivent être vues en rapport avec notre politique agricole globale et comme mesure d'orientation de la production.

Contre

«La modification prématurée de l'arrêté est dangereuse du point de vue de la politique commerciale. Il s'agirait en effet d'importer moins de sucre et, en outre, de le taxer plus fortement, ce qui entraînerait aussi un renchérissement des aliments sucrés. Cela irait à l'encontre de nos efforts visant à assurer à notre industrie les indispensables débouchés.»

«Ce n'est qu'en votant non que les électeurs obtiendront une réorientation de notre politique agricole, qui nous coûte au total 5 milliards de francs et fait l'objet de critiques en raison des excédents produits par l'agriculture, qui se chiffrent en milliards.»

Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent aux électrices et aux électeurs d'accepter le nouvel arrêté sur l'économie sucrière, qui accroît l'auto-approvisionnement de notre pays, donne à nos paysans une possibilité supplémentaire de produire autre chose que le lait et la viande, enfin permet à l'Etat de poursuivre ses efforts d'économie.

Pour

Les débouchés ne sont que partiellement assurés en ce qui concerne nos produits agricoles. Si nous voulons que notre agriculture reste saine et que notre auto-approvisionnement soit garanti, nous devons consentir les efforts nécessaires.

Le comité référendaire méconnaît le rôle important que joue notre agriculture et passe sous silence les multiples services que nos paysans rendent directement ou indirectement à la collectivité. Jusqu'à présent, la politique agricole fédérale a permis de maintenir une paysannerie saine. La Confédération a apporté à l'agriculture deux milliards de francs en 1985.