

6322

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification
de la loi sur le ravitaillement du pays en blé**

(Du 24 novembre 1952)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec message à l'appui, un projet de loi fédérale modifiant la loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé.

I

La prime de mouture est régie par l'article 9 de la loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé, modifiée par la loi du 21 décembre 1950. Cet article a la teneur suivante:

¹ Le producteur domicilié en Suisse qui cultive pour les besoins de son ménage ou de son exploitation agricole des céréales panifiables, soit du froment, du seigle, de l'épeautre, de l'engrain, du blé amidonnier ou un mélange de ces diverses céréales, ou du maïs, ou, dans les régions de montagne, de l'orge, a droit à une prime de mouture. Cette prime est de sept francs cinquante par quintal de grain moulu.

² Dans les régions de montagne, la prime de mouture peut atteindre seize francs par quintal. Les contrées situées à une altitude supérieure à huit cents mètres sont considérées, en règle générale, comme régions de montagne.

³ La prime de seize francs n'est allouée que dans les régions situées au-dessus de onze cents mètres.

⁴ La prime est versée sur présentation d'une carte de mouture.

Toute adaptation de la prime de mouture aux circonstances actuelles implique la modification de l'article 9 de la loi sur le blé et le relèvement des taux de 7 fr. 50 et 16 francs qui y sont fixés.

Il nous paraît indiqué d'exposer tout d'abord les conditions dans lesquelles la prime de mouture a été créée. Les difficultés d'approvisionnement auxquelles nous avons dû faire face pendant la première guerre mondiale nous ont rendus conscients de la nécessité de maintenir et d'encourager la culture du blé dans le pays. On avait pu constater combien la Suisse était dépendante de la production indigène dès que l'importation rencontrait des difficultés. Pour empêcher que les surfaces cultivées durant la première guerre mondiale, sous le régime de la culture obligatoire, ne retombent au niveau de 1914, la Confédération décida, au début des années « vingt », de garantir au paysan l'achat de son blé, à un prix rémunérateur. Tenant compte notamment du fait que les conditions de culture sont bien moins favorables en Suisse qu'à l'étranger, elle fixa les prix d'achat du blé indigène au-dessus de ceux du blé importé et prit la différence à sa charge. Pour limiter ces frais, elle prescrivit d'emblée que les producteurs de blé devaient en premier lieu assurer leur ravitaillement et celui de leur famille et ne lui livrer que les excédents (arrêté fédéral du 1^{er} juillet 1922 tendant à encourager la culture des céréales panifiables dans le pays). Au début, elle se contenta de recommander le principe du ravitaillement direct, sans en contrôler le fonctionnement, ni fixer la quantité minimum que le producteur devait garder pour ses besoins.

Puis le régime fut modifié: l'arrêté fédéral du 20 juin 1924 portant prorogation de l'arrêté fédéral du 1^{er} juillet 1922 institua dès la récolte de 1925 une prime de mouture, versée à tout producteur utilisant pour l'alimentation de son ménage des céréales panifiables cultivées par lui: la prime était de 5 francs par 100 kg de grain; les producteurs des régions de montagne avaient droit à un supplément allant jusqu'à 3 francs; le droit de livrer du blé à la Confédération était subordonné à l'obligation de garder du blé pour les besoins du ménage, savoir 100 kg par personne et par année; la Confédération ne prenait en charge que les quantités de blé excédentaires.

L'institution de la prime de mouture est due aux circonstances suivantes: la baisse des prix sur le marché mondial permit à l'administration des blés, qui détenait le monopole d'importation, de réduire ses prix de vente aux meuniers; il s'ensuivit une baisse des prix de la farine et du pain. En revanche, les prix garantis de la récolte indigène restèrent plus ou moins stables: ils dépassaient, pour les récoltes de 1922 et 1923 par exemple, de 13 francs environ par 100 kg les prix du blé vendu aux meuniers par l'administration. Les producteurs jugèrent donc plus avantageux de livrer leur blé à la Confédération que de l'employer pour leur usage domestique; ils préférèrent souvent acheter leur farine et leur pain. Il en résulta un grave préjudice pour les moulins à façon, dont l'ouvrage diminua.

A vrai dire, seuls les paysans du Plateau qui étaient en mesure de livrer de grandes quantités de céréales tiraient avantage de la garantie

d'achat et de prix offerte par la Confédération. Or, pour développer la culture du blé, il fallait également venir en aide aux petits producteurs, notamment dans les contrées retirées et dans les régions de montagne, où par suite des difficultés de transport, il n'était pas question de livrer du blé à la Confédération.

Les propriétaires de moulins à façon faisaient en outre valoir que le versement d'une prime de mouture stimulant le ravitaillement direct entraînerait une diminution des livraisons, partant une économie pour la Confédération.

Toutefois, si les agriculteurs acceptèrent volontiers la prime de mouture, il n'en fut pas de même du ravitaillement direct rendu obligatoire; cette mesure se heurta à de telles difficultés qu'on dut, l'année suivante déjà, renoncer à la maintenir. C'est ainsi que, jusqu'en 1929, le producteur de blé toucha la prime sans être tenu à une contre-prestation. Cette solution n'apporta pas, cependant, le succès escompté. Bien que le recul ait été quelque peu freiné, les quantités de céréales utilisées pour la consommation domestique ne cessèrent de diminuer, sauf dans les régions de montagne, où le ravitaillement direct marqua des points, grâce aux primes de mouture plus élevées qui y étaient allouées.

Par la suite, l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1929 fixa la prime de mouture, pour la récolte de 1930, à 7 fr. 50 en plaine et jusqu'à 11 francs en montagne; il autorisa simultanément le Conseil fédéral à rétablir le ravitaillement direct obligatoire. Dans son message du 18 mai 1929, le Conseil fédéral justifiait ainsi l'augmentation de la prime de mouture:

« Le relèvement proposé est indispensable, si nous voulons atteindre pleinement le but que se propose la prime à la mouture. Aussi longtemps que le chiffre en restera fixé à 5 francs et le surpris pour les céréales livrées à la Confédération, à 8 fr. 50 par 100 kg, l'écart sera trop grand. La production du blé pour l'autoapprovisionnement est comparativement beaucoup moins intéressante et le producteur cédera fatalement à la tentation de livrer à la Confédération la totalité de sa récolte. »

En augmentant équitablement la prime de mouture, on espérait vaincre la répugnance du producteur à se soumettre à l'obligation du ravitaillement direct; on y réussit dans une large mesure.

Finalement, l'institution de la prime de mouture fut consacrée dans la loi sur le blé du 7 juillet 1932 et dans son règlement d'exécution du 4 juillet 1933. Le taux maximum payé en montagne fut encore relevé de 11 à 14 francs, et la prime fut dès lors également versée pour les céréales que le producteur faisait moudre pour l'affouragement et utilisait dans sa propre exploitation agricole.

Les taux prévus dans la loi sur le blé (7 fr. 50 à 14 fr.) furent appliqués jusqu'en 1943. Puis, après qu'il eut décidé de réduire le prix du pain à partir du 1^{er} septembre 1943, le Conseil fédéral releva de 2 francs, à titre de compensation, la prime de mouture allouée aux producteurs de montagne; il prit à cet effet un arrêté fondé sur ses pouvoirs extraordinaires du temps de guerre. La loi du 21 décembre 1950 modifiant la loi sur le blé confirma définitivement cette augmentation. L'année suivante déjà, les producteurs réclamèrent un relèvement de la prime en plaine également. Le Conseil national accepta, dans sa session d'automne 1951, un postulat Piot rédigé dans ce sens. Peu après, l'union suisse des paysans demanda au département des finances et des douanes d'augmenter de 4 francs les taux de la prime de mouture.

Enfin, M. le conseiller national Gfeller, Oppligen, déposa le 11 juin 1952 un postulat qui fut accepté le 23 septembre 1952 dans la teneur suivante:

Par suite du renchérissement général et de l'augmentation de la marge de mouture, la prime de mouture prévue par l'article 9 de la loi sur le ravitaillement du pays en blé a perdu une grande partie de sa valeur de stimulant pour la culture des champs et le ravitaillement direct. Les petits cultivateurs et les paysans de la montagne en souffrent tout particulièrement. La modification apportée à la loi le 21 décembre 1950 s'est révélée insuffisante.

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si, pour donner suite à un vœu souvent exprimé, l'article 9 de la loi sur le blé ne devrait pas être adapté à ces circonstances nouvelles, la prime de mouture devant être calculée de manière que les céréales panifiables gardées pour le ravitaillement direct soient traitées comme celles que le producteur livre à la Confédération.

La même question se pose pour une augmentation appropriée des suppléments de prix pour les céréales des régions de montagne.

Ces modifications devraient intervenir lors de la fixation des prix d'achat du blé indigène de la récolte de 1952.

Le Conseil fédéral tient la requête de l'agriculture pour justifiée en principe. Or, la révision de la loi sur le blé ne pouvant être achevée aussi rapidement qu'on l'avait tout d'abord supposé, une nouvelle modification partielle et préalable de cette loi est inévitable.

II

Les considérations exposées ci-dessus montrent que la prime de mouture joue surtout son rôle de stimulant pour le développement des cultures dans les cas où le but recherché ne peut pas être atteint par le versement d'un prix majoré sur les livraisons de blé, en d'autres termes, partout où ces livraisons sont soit impossibles, soit peu rémunératrices. C'est avant tout le cas pour les régions de montagne; les récoltes de céréales y sont en général peu abondantes et leur qualité laisse souvent tant à désirer que l'administration ne peut guère les accepter, ni surtout payer le prix entier; enfin,

dans bien des cas, le transport du blé jusqu'en plaine serait si onéreux qu'il ne vaut même pas la peine d'y songer.

La prime de mouture doit d'autre part inciter le producteur à couvrir lui-même ses besoins en farine, en pain et en produits fourragers. Lors de l'adoption de la loi sur le blé, l'idée était très répandue qu'un domaine devait se subvenir à lui-même autant que possible. Le chômage sévissait dans le pays et de nombreux produits agricoles restaient invendus. Quoi de plus logique que d'encourager le paysan à tirer le maximum de sa production : ce faisant, il allégeait le marché, tout en réduisant le montant de ses dépenses. Du reste, le ravitaillement direct contribuait à la lutte contre le chômage, car les exploitations agricoles pouvaient occuper d'autant plus de personnes qu'elles savaient mieux tirer parti des produits de leurs terres. Il est vrai que ces remarques ne sont guère pertinentes aujourd'hui, où nous observons, en plaine du moins, le phénomène inverse : les ouvriers étant rares et les salaires élevés, le paysan doit disposer de beaucoup d'argent liquide ; le ravitaillement direct passe pour lui au second plan. La situation est différente en montagne, où le ravitaillement direct doit non seulement se maintenir, mais encore se développer le plus possible. Les familles y sont relativement nombreuses, mais les occasions de gagner de l'argent sur place plutôt rares. Le placement des produits de l'alpe est difficile, du fait déjà des frais de transport élevés. Le paysan a peu d'argent ; c'est une raison de plus pour qu'il limite au strict minimum ses achats de produits fourragers, de farine et de pain.

Troisièmement, la prime de mouture contribue au maintien des moulins à façon. Nous pouvons carrément dire aujourd'hui que, sans la prime de mouture, les moyens et petits moulins agricoles seraient menacés dans leur existence. Non seulement l'économie générale postule le maintien de cette profession, mais il y a lieu de relever encore l'intérêt considérable que présente une meunerie agricole répartie également dans l'ensemble du pays : le ravitaillement direct est irréalisable si le producteur de blé ne dispose pas d'un moulin facilement accessible, tout spécialement en montagne, où les récoltes, déjà pauvres, ne peuvent encore être grevées de frais de transport. N'oublions pas, en outre, le rôle important que ces nombreux moulins, décentralisés, peuvent être appelés à jouer pour le ravitaillement du pays en cas de guerre.

Enfin, la prime de mouture remplit encore une fonction financière, à un double point de vue. Le blé gardé par les producteurs pour les besoins de leur ménage constitue une partie de notre réserve nationale ; cette marchandise reste à la ferme, et la Confédération n'a, de ce fait, aucuns frais de manipulation, ni d'entreposage. D'autre part, le ravitaillement direct obligatoire vise à limiter quelque peu les livraisons au prix majoré, qui mettent sérieusement à contribution les deniers de l'Etat. C'est pourquoi il n'a jamais été question jusqu'ici d'allouer une prime de mouture corres-

pondant exactement à la majoration de prix consentie sur le blé. Nous avons au contraire toujours exigé, intentionnellement, que le producteur fasse d'abord un certain sacrifice sur le blé destiné à son ménage, avant d'acquiescer le droit de livrer le solde, à un prix généralement très supérieur à celui du froment importé.

III

La loi sur le blé ne contient aucune disposition définissant le rapport entre le prix d'achat du blé et la prime de mouture. Nous avons toutefois constaté, dès les débuts du régime, que le producteur néglige son ravitaillement direct tant qu'il ne l'estime pas suffisamment rémunérateur; il ne s'intéresse pas à la prime de mouture, si elle couvre uniquement le prix de la mouture et les frais de transport de la marchandise. Pour encourager la culture du blé, développer le ravitaillement direct et assurer efficacement le maintien des moulins à façon, il faut fixer la prime de telle sorte que non seulement les producteurs gardent de plein gré les quantités qui leur sont imposées, mais qu'ils en fassent moudre encore davantage. Les taux devraient donc être aussi élevés que possible. Deux restrictions doivent cependant être faites: premièrement, le ravitaillement direct doit aussi permettre de réduire à un niveau supportable les dépenses imposées par la prise en charge du blé; secondement, plus la prime de mouture est élevée, plus le producteur peut être tenté de tourner les prescriptions pour se faire verser indûment de l'argent.

Le chiffre de 7 fr. 50 retenu en 1929 était un compromis fondé sur le «surprix», c'est-à-dire sur la différence entre les prix des blés étrangers et indigènes; la prime de mouture correspondait approximativement au surprix. Le producteur recevait ainsi une indemnité équitable, et la Confédération économisait la différence entre la prime et le surprix. Cette solution était justifiée, car, à l'époque, les prix du blé indigène subissaient beaucoup plus qu'aujourd'hui l'influence du marché mondial, et le coût du blé importé était un facteur déterminant du prix de la farine et du pain. Ainsi, en touchant une prime à peu près égale au surprix, le producteur récupérait la différence entre le prix de revient de son propre pain de ménage et celui du pain livré par le boulanger.

Le surprix donnait ainsi un reflet assez exact du profit que le paysan tirait de son ravitaillement direct; il pouvait servir de point de comparaison pour fixer le montant de la prime de mouture. La situation a quelque peu évolué depuis lors, pour les raisons suivantes: les prix d'achat du blé indigène sont maintenant fixés essentiellement d'après les conditions de la production en Suisse, et non plus en fonction des prix du marché mondial; l'administration revend la marchandise aux meuniers à des prix qui ne correspondent plus à ceux du blé importé: elle les calcule selon des principes tout différents, pour réduire le prix du pain; les prix de la farine et du pain

ne sont plus influencés par les importations. Le surprix n'a ainsi plus grande valeur comme élément de comparaison, du moins tant que le régime actuel du blé (avec monopole d'importation et prix imposés) restera en vigueur.

Aujourd'hui encore, la prime de mouture doit, pour atteindre son but, assurer un ravitaillement direct rémunérateur. La relation entre le prix de revient du pain de paysan et le coût du pain au magasin joue à ce propos un rôle très important. Dès que le paysan a la certitude que le ravitaillement direct lui est plus profitable, il renonce à acheter son pain. C'est donc avant tout en étudiant le profit que le producteur de blé tire de son ravitaillement direct que nous pourrions déterminer jusqu'à quel point il convient de relever les taux de la prime de mouture, pour qu'elle remplisse les fonctions multiples qui lui sont assignées.

IV

A ce sujet, l'administration des blés a fait des statistiques que nous reproduisons en annexe. Elle s'est fondée, pour ces calculs, sur le prix du pain, et non sur celui de la farine, étant donné que le producteur de blé consomme essentiellement du pain, et peu de farine. Elle a admis en outre que le prix d'achat du blé a couvert jusqu'ici les frais de production.

Le tableau 1 fait clairement ressortir les éléments qui jouent un rôle décisif dans le calcul de la valeur du blé employé pour le ravitaillement direct : en premier lieu, le prix du blé indigène et celui du pain ; puis, les prix de la farine blanche et des issues ; enfin, la prime de mouture et la marge de mouture du meunier. Le mode de calcul est expliqué sur le tableau. Mentionnons simplement que, pour les issues, nous avons choisi les prix de vente des moulins, parce que les données dont nous disposons sur les prix des revendeurs et des détaillants nous ont paru trop sujettes à caution ; ces prix devraient être en moyenne supérieurs d'environ 3 francs par quintal aux prix de vente officiels des moulins. La différence entre la valeur du blé utilisé pour les besoins du ménage et le produit de la vente du blé à la Confédération donne le montant qui reste au producteur comme indemnité pour la fabrication de son pain et pour ses autres frais. Pour comparer des valeurs qui ont trait à des années fort différentes, il est indispensable de faire intervenir la notion du pouvoir d'achat, en ramenant par exemple, à l'aide de l'indice du coût de la vie, tous les résultats à un dénominateur commun. Dans le cas particulier, nous les avons convertis en admettant pour 1951 l'indice 100. Le tableau montre que la valeur réelle du ravitaillement direct a été très faible en 1932 et 1933, puis satisfaisante jusqu'en 1936 ; elle a doublé brusquement en 1937, après la dévaluation du franc, du fait du renchérissement du pain, puis s'est maintenue à un niveau favorable tout au long de la guerre. Dès 1946 (réduction du prix du pain bis), elle a marqué un recul sensible pour la farine bise, tandis qu'elle est

restée assez stable pour la farine mi-blanche. (La grande majorité des producteurs transforment leur blé en farine mi-blanche plutôt qu'en farine bise.)

Pour obtenir le prix de revient du pain de paysan (tableau 2), nous avons admis dans tous les cas une marge de panification de 20 centimes par kg de pain. Cette marge est calculée très largement, car, à l'encontre du boulanger professionnel, le paysan n'a, dans le cas particulier, pas de frais généraux et ses autres dépenses (bois, salaires, etc.) sont singulièrement réduites. Ce tableau montre que les éléments essentiels sont le prix d'achat du blé et le coût du pain au magasin. Le prix du pain de paysan est resté remarquablement stable de 1932 à 1946. Durant toute cette période, seules les fluctuations de prix chez le boulanger sont cause que les paysans ont eu du pain tantôt plus cher, tantôt à meilleur compte que les autres consommateurs. Ce n'est qu'en 1947, où le prix du blé augmenta, tandis que baissa celui des produits fourragers, que le pain de paysan renchérit.

En résumé, le ravitaillement direct a été fort rémunérateur après la dévaluation du franc et pendant toute l'économie de guerre. Il est dès lors compréhensible que les milieux agricoles aient réagi dès que la situation s'est un peu modifiée. Nous précisons toutefois immédiatement que le producteur qui fait son propre pain mi-blanc tire aujourd'hui encore un bon parti de son blé. En tout cas, le principe, selon lequel le blé destiné au ravitaillement direct et le blé livré à la Confédération doivent être d'un rapport à peu près égal, est encore observé. Preuve en est que le producteur peut faire chez lui un pain mi-blanc qui lui coûte 8 centimes de moins que le pain acheté au magasin. En revanche, s'il transforme son blé en farine bise, son pain lui revient, compte tenu de la marge de panification de 20 centimes, à 59 centimes par kilogramme, soit 7 centimes de plus que le pain bis en vente chez le boulanger.

Faut-il donc relever la prime de mouture dans une mesure qui permette au producteur de faire un pain bis dont le prix de revient soit égal au prix de vente officiel de cette denrée ? Nous ne croyons pas qu'il faille aller si loin, pour les raisons suivantes :

1. Le mauvais rendement dont pâtit le paysan qui fait du pain bis est dû uniquement au fait que le prix de la farine bise de commerce est artificiellement réduit par la Confédération. Or, cette mesure n'est que temporaire. Il suffirait que la farine bise augmentât de quelques centimes seulement pour que la situation soit changée du tout au tout.
2. Nous estimons que $\frac{1}{2}$ au maximum des céréales utilisées pour le ravitaillement direct sont transformées actuellement en farine bise. Il n'est donc pas question de fixer la prime de mouture en se fondant sur une proportion aussi faible et de faire profiter du même coup, et de façon vrai-

ment démesurée, tous les producteurs qui consomment de la farine mi-blanche. On nous rétorquera qu'il faut fixer un taux de prime différent pour la farine bise et pour la farine mi-blanche. Nous doutons fort, quant à nous, que cette solution soit applicable. En effet, la prime est versée au vu des inscriptions faites dans la carte de mouture, et nous n'avons pas la possibilité de déterminer avec certitude si le meunier a extrait de la farine mi-blanche ou de la farine bise. Dans la meunerie à façon, l'échantillon-type n'a été maintenu que pour la farine mi-blanche; en d'autres termes, la farine à façon peut être plus foncée, mais pas plus claire que la farine mi-blanche commerciale. Il est proprement impossible de déterminer après coup, sur la foi des inscriptions dans les cartes de mouture, si la farine fabriquée était effectivement bise ou mi-blanche, car certains lots de blé de qualité médiocre peuvent donner un piètre rendement, alors même que le meunier a extrait une farine typiquement bise.

3. Le paysan de la plaine cultive du blé avant tout pour le livrer à la Confédération. Son profit étant assuré par le prix d'achat majoré, la prime de mouture n'a pour lui qu'une importance secondaire. (Nous verrons plus loin que la situation est tout autre en montagne.) Du reste, chaque producteur a le droit de livrer 500 kg de blé à la Confédération sans être tenu d'assurer son ravitaillement direct, ce qui permet au petit producteur de profiter, pour sa part, de tous les avantages de la loi sur le blé.
4. Nous avons fondé nos calculs sur le prix d'achat moyen du froment type I. Or, les producteurs gardent en général pour leur ravitaillement direct le blé de qualité inférieure; ce sont très souvent les déchets de triage des semences ou des lots destinés à la livraison. Ce blé n'a en tout cas pas besoin d'être aussi soigneusement nettoyé et trié que l'autre; pour cette raison déjà, il revient moins cher au producteur. Vu que nous avons en outre mis en compte une marge de panification très large et les prix de vente minimums des issues, la valeur absolue du blé utilisé pour le ravitaillement direct, même s'il est transformé en farine bise, n'est au fond pas aussi insuffisante qu'elle aurait pu paraître.

Quoiqu'il ne soit pas nécessaire, nous venons de le voir, d'accorder la pleine compensation entre les prix des pains bis du paysan et du boulanger, il est incontestable qu'une prime de mouture de 7 fr. 50 ne correspond plus aux circonstances actuelles, même en plaine. Il convient donc non seulement d'améliorer quelque peu la situation du producteur qui transforme son blé en pain bis, mais encore de considérer que, depuis que la prime de mouture a été arrêtée à son taux actuel, la marge de mouture du meunier a passé, de 4 et 5 francs autrefois, à 6 et 7 francs actuellement. Il ne faut pas oublier enfin que plus d'un ménage paysan ne parvient pas

à consommer, sous forme de farine et de pain, la totalité du blé qu'il doit, selon la loi, destiner à son ravitaillement direct. Il en résulte un certain gaspillage, dont nos calculs ne tiennent pas compte. Le producteur peut d'autre part faire moudre une partie de son blé pour l'affouragement, mais cette solution n'est en général pas avantageuse, à moins que les prix des produits fourragers ne soient exceptionnellement élevés.

V

Si donc la prime de mouture de 7 fr. 50 est insuffisante en plaine, elle l'est *a fortiori* pour les producteurs des régions de montagne. Deux motifs essentiels justifient à nos yeux l'allocation d'une prime supérieure dans ces régions. Premièrement, il est incontestable que les frais de production du blé y sont sensiblement plus élevés qu'en plaine. Règle générale, l'homme doit y assumer pratiquement seul tous les travaux des champs, sans pouvoir recourir à la machine. En prévision des risques d'un hiver prolongé, il doit utiliser parfois le double ou même le triple des quantités normales de semence. Du champ à la grange, le chemin est très souvent long et en outre difficile, ce qui complique d'autant la rentrée des récoltes. Enfin, le rendement, de qualité souvent médiocre, est d'un tiers inférieur, en chiffres ronds, à celui de la plaine. Secondement, dans les contrées situées à la limite des cultures ou à la montagne, les producteurs ne peuvent livrer que de modestes quantités de céréales à la Confédération (en 1949 et 1950, environ 5 pour cent du total des livraisons); la prime de mouture représente donc pour eux la seule recette qu'ils puissent tirer de leur blé.

Nous avons admis dans nos calculs que le prix d'achat couvrait les frais de production. Or, cette hypothèse n'est pas toujours réalisée en montagne. Aussi une prime de mouture calculée en fonction des prix du blé et du pain est-elle encore insuffisante pour que le ravitaillement direct soit rémunérateur; elle doit couvrir en outre une partie des frais de production. Ces frais ont monté de $\frac{2}{3}$ depuis le début de la dernière guerre, tandis que la prime de mouture n'a pas varié, excepté une augmentation de 2 francs dès 1943. Le producteur de montagne doit donc obtenir une compensation qui lui assure une situation égale à celle du paysan de la plaine; cela nous paraît être l'évidence même.

On a souvent prétendu que le recul rapide de la culture du blé dans les années d'après-guerre était dû au taux insuffisant de la prime de mouture allouée en montagne. Cela n'est que partiellement vrai. Si les emblavures ont augmenté durant la guerre, c'est en grande partie une conséquence de la situation d'alors (extension obligatoire des cultures): on a même cultivé du blé dans des endroits qui ne s'y prêtaient pas. D'autre part, le ravitaillement direct offrait de tels avantages du temps où le pain était rationné que bien des gens, dont bon nombre de non-paysans, cultivaient alors du blé sans égard à l'aspect financier du problème, uniquement pour

améliorer leur alimentation domestique. La disparition de ces producteurs occasionnels a contribué également au recul des cultures.

Pour examiner si la culture des céréales a effectivement diminué en montagne et si cette régression est imputable à la prime de mouture, nous devons comparer la situation actuelle à celle d'avant-guerre, dans la plaine comme en montagne. A cet effet, nous avons choisi les années 1939 et 1950 et opposé au reste de la Suisse les trois cantons de montagne où la culture des céréales est encore assez développée, savoir les Grisons, le Tessin et le Valais, ce qui donne le tableau suivant:

<i>Cultures de céréales panifiables,</i> <i>de maïs et d'orge, en ha :</i>	1939	1950	en plus	en moins
Grisons, Valais et Tessin . . .	5 266	4 783		483
Reste de la Suisse . . .	118 517	137 232	18 715	
<i>Ravitaillement direct, en t :</i>				
Grisons, Valais et Tessin . . .	6 947	4 799		2148
Reste de la Suisse . . .	77 479	82 832	5 353	
<i>Nombre de cartes de mouture :</i>				
Grisons, Valais et Tessin . . .	24 043	19 528		4515
Reste de la Suisse . . .	93 847	104 052	10 205	

Les trois cantons montagnards accusent donc, par rapport à la période d'avant-guerre, un déficit qui atteint près du tiers du blé utilisé pour l'alimentation domestique, alors que le solde de la Suisse marque une progression. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que la culture du blé était encore florissante dans ces cantons au siècle dernier et qu'il serait parfaitement normal qu'elle s'y maintienne aujourd'hui encore. Si le fléchissement du ravitaillement direct est dû en partie à une situation économique favorable, qui est même perceptible dans le mode d'existence des montagnards, l'insuffisance de la prime de mouture a également contribué à activer cette régression. Il s'agit d'arrêter maintenant cette évolution regrettable.

Nous avons déjà mentionné le rôle important que joue le ravitaillement direct, surtout dans les régions de montagne. Nous voulons encore relever brièvement ici quelques raisons qui postulent le maintien des emblavures de blé et, plus généralement, des terres cultivées en montagne. L'exploitation agricole qui se consacre exclusivement à une branche de la production est très vulnérable aux crises. Prenons le cas du paysan qui ne pratique que l'élevage du bétail: si les débouchés font défaut ou que les prix viennent à tomber, il épuise rapidement ses modestes économies. Mais s'il cultive simultanément quelques champs — ne serait-ce que pour les besoins de son ménage — le voilà à l'abri de la misère, car il peut nourrir

aisément sa famille des produits de la terre. La culture des champs permet en outre au producteur d'obtenir, par un assolement judicieux, un meilleur rendement des fourrages verts. Elle contribue enfin à améliorer l'alimentation de la population montagnarde, qui, parce qu'elle se nourrit d'une manière trop uniforme, souffre bien souvent d'une carence de vitamines et de sels minéraux, ce qui diminue sa résistance aux maladies.

VI

Nous croyons avoir démontré que, pour atteindre désormais le but recherché, il convient d'augmenter la prime de mouture, en adoptant toutefois des taux différents pour le Plateau et les régions de montagne. En plaine, il suffirait d'accorder un supplément couvrant l'augmentation des frais de mouture et, dans une certaine mesure aussi, le rendement quelque peu déficitaire que le producteur tire de son blé s'il le transforme en farine bise; en montagne, il faut en outre tenir compte des frais de production plus élevés.

Nous proposons donc de relever la prime de mouture de 7 fr. 50 à 10 francs en plaine, et de 16 francs à 22 francs dans les régions situées au-dessus de onze cents mètres, étant entendu que les taux des zones intermédiaires seront également adaptés. Le rapport entre le minimum et le maximum de la prime reste sensiblement le même: jusqu'ici 100:213 (7 fr. 50 à 16 fr.), il sera désormais 100:220 (10 fr. à 22 fr.). Notre proposition s'écarte un peu de la requête de l'union suisse des paysans, qui tendait à une augmentation de 4 francs. La gradation s'impose comme une solution équitable, laquelle nous paraît d'ailleurs correspondre pleinement aux motifs exposés dans la requête de l'union des paysans et dans les différents postulats. Si nous calculons les éléments des tableaux reproduits en annexe, en tenant compte du taux proposé de 10 francs pour la prime de mouture allouée en plaine, nous obtenons les résultats suivants pour l'année 1951: le ravitaillement direct laisse au producteur, par 100 kg de blé, un gain de 16 fr. 34 (au lieu de 13 fr. 84) s'il transforme son blé en farine bise et de 27 fr. 53 (au lieu de 25 fr. 03) s'il le fait moudre en farine mi-blanche. Le pain bis de paysan revient à 56 centimes le kilo, soit encore 4 centimes de plus qu'au magasin, tandis que le pain mi-blanc coûte au paysan 60 centimes, soit 11 centimes de moins qu'au magasin. Ainsi, le producteur de blé qui fait lui-même son pain mi-blanc s'assure un profit convenable, tandis que la perte théorique qu'il peut subir s'il fabrique du pain bis est négligeable, eu égard à la qualité de son blé. Le renchérissement du prix de la mouture est compensé dans tous les cas. Enfin, le producteur domicilié au-dessus de onze cents mètres dispose de 12 francs de plus. Ce montant, qui doit l'aider à couvrir ses frais plus élevés, correspond à 20 pour cent environ des frais de production en plaine, ce qui nous paraît équitable.

La loi sur le blé laisse au Conseil fédéral le soin de fixer les taux intermédiaires entre le minimum versé en plaine et le maximum alloué dans la zone la plus élevée. Nous l'avons fait à l'article 23 du règlement d'exécution du 4 juillet 1933, compte tenu de l'altitude du domicile du producteur. Il n'y a pas lieu pour l'instant de modifier les cinq zones qui y sont prévues; on peut se contenter d'adapter le taux de chaque zone au relèvement général que nous préconisons. Si celui-ci est accepté, nous pensons modifier l'article précité et fixer la prime de mouture comme il suit:

jusqu'à l'altitude de 800 mètres . . .	10	francs	par	quintal	de	blé
de 801 à 900 mètres	13	»	»	»	»	»
de 901 à 1000 mètres	16	»	»	»	»	»
de 1001 à 1100 mètres	19	»	»	»	»	»
au-dessus de 1100 mètres	22	»	»	»	»	»

Par rapport aux taux actuels, le relèvement est le suivant:

jusqu'à l'altitude de 800 mètres . . .	2	fr. 50	par	quintal
de 801 à 900 mètres	2	» 50	»	»
de 901 à 1000 mètres	4	francs	»	»
de 1001 à 1100 mètres	5	»	»	»
au-dessus de 1100 mètres	6	»	»	»

Il peut surprendre que le supplément de la première zone de montagne soit égal à celui de la plaine. Il s'agit, en l'occurrence, d'une correction qui est depuis longtemps nécessaire. Dans sa teneur primitive, l'article 23 du règlement d'exécution fixait les taux suivants: 7.50, 8.50, 10.—, 12.— et 14.— francs, soit une progression de 1 franc pour la première zone de montagne, de 1 fr. 50 pour la deuxième et de 2 francs pour les troisième et quatrième zones. Les producteurs domiciliés au-dessous de 1000 mètres étaient donc un peu moins favorisés que ceux des deux zones supérieures. Ce rapport fut faussé lorsqu'en 1943 on releva uniformément de 2 francs la prime allouée en montagne, car l'écart entre la plaine et la première zone de montagne passa ainsi de 1 à 3 francs. Or, la plupart des terres situées entre 800 et 900 mètres d'altitude se prêtent encore bien à la culture des céréales et sont aussi, généralement, de bon rapport; il n'est donc guère indiqué d'accorder aux producteurs de ces régions une prime de mouture beaucoup plus élevée qu'en plaine. En augmentant régulièrement les taux de 3 francs d'une zone à l'autre, nous pensons tenir compte équitablement de la situation.

Il est évident qu'une répartition des zones fondée sur l'altitude ne doit pas être appliquée trop strictement. De nombreux facteurs de production (précipitations atmosphériques, insolation, nature du terrain, etc.) ne sont pas fonction de l'altitude. C'est pourquoi l'administration des blés a de tout temps eu la compétence d'accorder des suppléments, dans les

limites fixées par la loi, pour les endroits où la culture des céréales est particulièrement difficile et même, à titre exceptionnel, dans des régions situées à moins de 800 mètres d'altitude (art. 23, 2^e, 3^e et 4^e alinéa, du règlement d'exécution du 4 juillet 1933). Usant de ce droit, l'administration a fait de nombreuses exceptions, après avoir examiné sur place la plupart des cas. Ce long travail, qui a exigé plusieurs années, a apporté les corrections nécessaires pour éliminer toute trace d'arbitraire et obtenir un juste équilibre. Nous sommes d'avis qu'il faut maintenir cette pratique de l'administration des blés: les nouveaux taux seront donc également applicables à ces cas exceptionnels.

Si le relèvement proposé est accepté, la Confédération devra assumer une dépense supplémentaire d'environ 2,5 millions de francs par an. Mais si nous admettons que cette mesure contribuera au développement du ravitaillement direct, une partie des dépenses consenties pour la prime de mouture sera compensée par l'économie qui résultera de la diminution probable des livraisons de blé pour lesquelles la Confédération alloue le surprix.

* * *

Vu ce qui précède, nous vous recommandons d'approuver le projet de loi ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 24 novembre 1952.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT

Le chancelier de la Confédération,

Ch. OSER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

la loi sur le ravitaillement du pays en blé*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 24 novembre 1952,

arrête :

I

L'article 9 de la loi du 7 juillet 1932 ⁽¹⁾ sur le ravitaillement du pays en blé est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Taux de la prime de mouture *Art. 9.* ¹ Le producteur domicilié en Suisse qui cultive pour les besoins de son ménage ou de son exploitation agricole des céréales panifiables, soit du froment, du seigle, de l'épeautre, de l'engrain, du blé amidonnier ou un mélange de ces diverses céréales, ou du maïs, ou, dans les régions de montagne, de l'orge, a droit à une prime de mouture. Cette prime est de dix francs par quintal de grain moulu.

² Dans les régions de montagne, la prime de mouture peut atteindre vingt-deux francs par quintal. Les contrées situées à une altitude supérieure à huit cents mètres sont considérées, en règle générale, comme régions de montagne.

³ La prime de vingt-deux francs n'est allouée que dans les régions situées au-dessus de onze cents mètres.

⁴ La prime est versée sur présentation d'une carte de mouture.

II

La loi fédérale du 21 décembre 1950 ⁽²⁾ modifiant la loi fédérale sur le ravitaillement du pays en blé est abrogée.

III

La présente loi a effet au 1^{er} juillet 1952.

(1) RO 49, 443; RS 9, 431.

(2) RO 1951, 433.

Rentabilité du ravitaillement direct en céréales panifiables

Façon de procéder	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
I. Valeur de 100 kg de froment type I utilisé pour le ravitaillement direct:										
Rendement farine bise ou mi-blanche* kg	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74
Rendement en pain (100 kg farine bise = 140 kg pain, 100 kg farine mi-blanche = 135 kg pain) kg	104	104	104	104	104	104	104	104	104	104
Prix du pain par kg fr.	—40	—36	—35	—35	—35	—36	—48	—47	—44	—47
Valeur totale du pain fr.	41.60	37.44	36.40	36.40	36.40	37.44	49.92	48.88	45.76	48.88
Farine blanche kg	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Prix de la farine blanche par kg fr.	—47	—40	—36	—35	—35	—37	—54	—52	—49	—62
Valeur totale de la farine blanche fr.	5.64	4.80	4.32	4.20	4.20	4.44	6.48	6.24	5.88	7.44
Farine fourragère kg	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prix de la farine fourragère par 100 kg fr.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valeur totale de la farine fourragère fr.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Son kg	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Prix du son par 100 kg fr.	11.—	11.—	10.—	13.—	13.—	13.—	14.—	16.—	16.—	20.—
Valeur totale du son fr.	—88	—88	—80	1.04	1.04	1.04	1.12	1.28	1.28	1.60
Remoulages kg	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Prix des remoulages par 100 kg fr.	11.—	11.—	10.—	13.—	13.—	13.—	14.—	16.—	16.—	21.—
Valeur totale des remoulages fr.	—44	—44	—40	—52	—52	—52	—56	—64	—64	—84
Perte kg	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Prime de mouture par 100 kg fr.	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
Valeur totale fr.	56.06	51.06	49.42	49.66	49.66	50.94	65.58	64.54	61.06	66.26
A déduire: marge de mouture par 100 kg fr.	4.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—	5.—
Valeur du blé utilisé pour le ravitaillement direct fr.	52.06	46.06	44.42	44.66	44.66	45.94	60.58	59.54	56.06	61.26
II. Produit de la vente du blé: prix du froment type I par 100 kg fr.	38.—	37.—	36.—	34.—	34.—	34.—	36.—	36.—	36.—	42.—
III. Différence: indemnité pour travail dû au ravitaillement direct et pour frais de cuisson, par 100 kg fr.	14.06	9.06	8.42	10.66	10.66	11.94	24.58	23.54	20.06	19.26
Indice	66	60	57	56	56	58	60	60	60	66
Valeur réelle fr.	21.30	15.10	14.77	19.04	19.04	20.59	40.97	39.23	33.43	29.18
										Dévaluation du franc

Nous avons emprunté ce mode de calcul à l'article de M. Dr oec. publ. Hans Brugger, sur le ravitaillement direct dans l'agriculture suisse, paru dans le recueil publié à l'occasion du 80^e anniversaire du Prof. Dr Laur.

Les prix du pain et de la farine blanche correspondent aux données de l'annuaire statistique de la Suisse sur les prix du commerce de détail.

Les prix des issues correspondent aux prix de vente des moulins en octobre de chaque année.

pour les années 1931 à 1951

Tableau 1

1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947		1948		1949		1950		1951	
74	74	74	74	74	74	74	66*	74	66*	74	66*	74	66*	74	66*
104	104	104	104	104	104	104	89*	104	89*	104	89*	104	89*	104	89*
—52	—55	—57	—56	—54	—48	—48	—71	—48	—71	—48	—71	—51	—71	—52	—71
54.08	57.20	59.28	58.24	56.16	49.92	49.92	63.19	49.92	63.19	49.92	63.19	53.04	63.19	54.08	63.19
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
—97	1.51	1.58	1.58	1.58	1.59	1.58	1.58	1.59	1.59	1.58	1.58	1.57	1.57	1.56	1.56
11.64	18.12	18.96	18.96	18.96	19.08	18.96	18.96	19.08	19.08	18.96	18.96	18.84	18.84	18.72	18.72
—	—	—	—	—	—	—	8	—	8	—	8	—	8	—	8
—	—	—	—	—	—	—	34.75	—	34.75	—	25.—	—	25.—	—	26.—
—	—	—	—	—	—	—	2.78	—	2.78	—	2.—	—	2.—	—	2.08
8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
28.—	28.25	28.25	28.25	28.25	28.25	27.75	27.75	27.75	27.75	21.—	21.—	21.—	21.—	26.—	26.—
2.24	2.26	2.26	2.26	2.26	2.26	2.22	2.22	2.22	2.22	1.68	1.68	1.68	1.68	2.08	2.08
4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
28.—	28.25	28.25	28.25	28.25	28.25	27.75	27.75	27.75	27.75	19.—	19.—	19.—	19.—	24.—	24.—
1.12	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.11	1.11	1.11	1.11	—76.	—76	—76	—76	—96	—96
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
76.58	86.21	89.13	88.09	86.01	79.89	79.71	95.76	79.83	95.88	78.82	94.09	81.82	93.97	83.34	94.53
5.—	6.—	6.—	6.—	6.—	6.—	6.—	6.—	6.—	6.—	7.—	7.—	7.—	7.—	7.—	7.—
71.58	80.21	83.13	82.09	80.01	73.89	73.71	89.76	73.83	89.88	71.82	87.09	74.82	86.97	76.34	87.53
45.50	50.—	52.—	52.—	54.—	54.—	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50
26.08	30.21	31.13	30.09	26.01	19.89	11.21	27.26	11.33	27.38	9.32	24.59	12.32	24.47	13.84	25.03
76	84	89	91	91	91	95	95	98	98	97	97	95	95	100	100
34.32	35.96	34.98	33.07	28.58	21.86	11.80	28.69	11.56	27.94	9.61	25.35	12.97	25.76	13.84	25.03

Réduction du prix de la farine bise

L'indice correspond à celui du coût de la vie en Suisse calculé par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, converti sur la base de 1951 (1951 = 100).

Pour obtenir des chiffres comparables entre eux (valeur réelle), nous avons rapporté les résultats annuels à celui de 1951 en divisant chaque « différence » par l'indice correspondant.

La farine mi-blanche a été introduite en 1947; dès cette date nous avons séparé dans nos calculs la farine bise et la farine mi-blanche.

Calcul du prix de revient

Façon de procéder	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Prix de 100 kg froment I y compris marge de mouture fr.	42.—	42.—	41.—	39.—	39.—	39.—	41.—	41.—	41.—	47.—
A déduire :										
Valeur farine blanche fr.	5.64	4.80	4.32	4.20	4.20	4.44	6.48	6.24	5.88	7.44
Valeur farine fourragère fr.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valeur du son fr.	—88	—88	—80	1.04	1.04	1.04	1.12	1.28	1.28	1.60
Valeur des remoulages fr.	—44	—44	—40	—52	—52	—52	—56	—64	—64	—84
Prime de mouture fr.	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
Valeur de la farine pour 104 kg de pain bis, ou 89 kg de pain mi-blanc* fr.	27.54	28.38	27.98	25.74	25.74	25.50	25.34	25.34	25.70	29.62
converti en kg de pain, plus marge de panification de 20 ct. par kg =										
prix du pain de paysan . . . ct.	46	47	47	45	45	44	44	44	45	48
prix du pain au magasin . . . ct.	40	36	35	35	35	36	48	47	44	47
Différence ** ct.	—6	—11	—12	—10	—10	—8	+4	+3	—1	—1

Nous avons emprunté toutes les données au tableau 1, auquel nous renvoyons.

** La différence négative signifie que le prix de revient du pain de paysan est plus élevé (du nombre de centimes indiqué) que le prix de vente du boulanger; la différence positive exprime le gain réalisé par le producteur qui fabrique son propre pain au lieu de l'acheter à la boulangerie.

Tableau 2

du pain de paysan

1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947		1948		1949		1950		1951	
50.50	56.—	58.—	58.—	60.—	60.—	68.50	68.50	68.50	68.50	69.50	69.50	69.50	69.50	69.50	69.50
11.64	18.12	18.96	18.96	18.96	19.08	18.96	18.96	19.08	19.08	18.96	18.96	18.84	18.84	18.72	18.72
—	—	—	—	—	—	—	2.78	—	2.78	—	2.—	—	2.—	—	2.08
2.24	2.26	2.26	2.26	2.26	2.26	2.22	2.22	2.22	2.22	1.68	1.68	1.68	1.68	2.08	2.08
1.12	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.11	1.11	1.11	1.11	—76	—76	—76	—76	—96	—96
7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
28.—	26.99	28.15	28.15	30.15	30.03	38.71	35.93*	38.59	35.81*	40.60	38.60*	40.72	38.72*	40.24	38.16*
47	46	47	47	49	49	57	60	57	60	59	63	59	63	59	63
52	55	57	56	54	48	48	71	48	71	48	71	51	71	52	71
+ 5	+ 9	+10	+ 9	+ 5	— 1	— 9	+11	— 9	+11	—11	+ 8	— 8	+ 8	— 7	+ 8

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur le ravitaillement du pays en blé (Du 24 novembre 1952)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6322
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.11.1952
Date	
Data	
Seite	669-687
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 956

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.