

**Message  
sur la modification de la loi sur le blé**

du 11 janvier 1995

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet d'une modification de la loi sur le blé du 20 mars 1959 en vous proposant de l'adopter.

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

11 janvier 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Il s'agit de convertir le plus rapidement possible en mesure d'économie la modification de l'article céréalier 23<sup>bis</sup> de la constitution, modification approuvée par le peuple et les cantons le 25 septembre 1994 (suppression de la réduction du prix du blé panifiable indigène financée par les droits de douane; vente au prix de revient de la Confédération). Une révision partielle de la loi sur le blé étant nécessaire, la concrétisation de cette mesure ne pourra avoir lieu au plus tôt que le 1<sup>er</sup> juillet 1995. Il convient simultanément de régler comment, à cette date, seront utilisés les moyens encore disponibles dans le fonds de provision des recettes douanières. Le projet prévoit qu'ils alimenteront la caisse générale de la Confédération.*

*Dans le domaine de la meunerie à blé tendre, l'égalisation partielle de la marge de mouture en tant qu'instrument de régulation des structures est dépassée. Nous la supprimons et, afin de permettre à la branche l'assainissement des structures dont elle a un urgent besoin, créons, dans le cadre de cette révision partielle de la loi sur le blé, les bases légales instaurant des contributions de solidarité en tant que mesure d'entraide professionnelle dans la meunerie.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Point de la situation

Le 25 septembre 1994, le peuple et les cantons ont accepté la modification de l'article céréaliier (art. 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al., de la constitution) et par voie de conséquence approuvé la suppression de la réduction du prix du blé indigène par des recettes douanières. Etant donné que la modification de la constitution requiert une adaptation de la loi sur le blé, sa mise en vigueur a été déléguée au Conseil fédéral (voir ch. II, 2<sup>e</sup> al., de l'arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane; FF 1994 II 222). C'est pourquoi la réglementation actuelle relative aux avoirs du fonds de provision des recettes douanières et aux prélèvements dans ce fonds subsiste jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente révision de la loi sur le blé; toutefois, cette révision doit aussi comporter une décision relative aux avoirs disponibles dans le fonds de provision des recettes douanières au moment de la suppression dudit fonds, car ils ne faisaient pas l'objet de la votation populaire.

Le deuxième rapport de la Commission suisse des cartels sur l'état de la concurrence sur le marché de la farine panifiable (publication 4/1994 p. 114, ch. 9) contient trois recommandations à l'adresse de l'Office fédéral de l'agriculture et des partenaires du marché; elles portent sur la structure de la meunerie, l'égalisation de la marge de mouture et la péréquation des coûts de transport. Une révision partielle de la loi sur le blé devant de toute manière être entreprise, le Conseil fédéral considère opportun de concrétiser simultanément un premier volet des recommandations ayant atteint le développement nécessaire à sa mise en application. Il s'agit de la suppression de l'égalisation partielle de la marge de mouture; à sa place, la branche doit pouvoir disposer d'un instrument nouveau, à savoir de contributions de solidarité pour l'assainissement des structures. De plus, les modifications du marché qui s'opèrent actuellement invitent à agir rapidement (publication de la Commission des cartels, supplément, p. 199 et 200, ch. 16 à 18).

### 12 Résultats de la procédure préliminaire

La suppression de la réduction du prix du blé panifiable indigène par les droits de douane a fait l'objet d'une consultation dans le cadre des mesures d'assainissement 1993 du budget de la Confédération (FF 1993 IV 311 ss). Vu la teneur concrète – n'offrant guère de marge d'appréciation – de la modification de l'article 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, il a été renoncé à une nouvelle consultation. Une telle procédure n'est requise ni par l'article constitutionnel cité ni par la législation sur le blé. Finalement, aucune des conditions de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062) n'est remplie.

Les modifications relatives à la structure de la meunerie sont spécifiques à la branche; elles ont été discutées dans le détail entre l'Office fédéral de l'agriculture

et les milieux concernés. Même si les représentants des petits et moyens moulins regrettent la suppression de l'égalisation partielle de la marge de mouture, les propositions concernant l'assainissement des structures n'ont donné lieu à aucune opposition. Les autres points du projet, à l'exception de l'utilisation des avoirs du fonds de provision des recettes douanières, ont également rencontré l'approbation des meuniers. En effet, la branche est d'avis que l'actuelle affectation à but déterminé doit être maintenue jusqu'à l'utilisation complète des avoirs du fonds, ce qui permettrait d'assurer la stabilité des prix de la farine pour les années à venir.

## **2 Partie spéciale; commentaire des différentes dispositions**

### **21 Prix de vente**

(Art. 21, al. 4 et 4<sup>ter</sup>)

Selon la teneur du nouvel alinéa 2 de l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution, seul le prix de revient de la Confédération est déterminant pour ce qui a trait à l'obligation de prise en charge de blé panifiable propre à la mouture par les moulins de commerce. Le prix de vente de la Confédération se compose comme auparavant, selon l'article 21, alinéa 4<sup>bis</sup>, du prix d'achat (y compris les suppléments pour livraison tardive) de même que des frais d'achat, de transport, d'entreposage (y compris les sacs) et d'administration. Toute modification de l'une de ces composantes a théoriquement des répercussions directes sur le prix de revient de l'espèce de blé panifiable ou de la classe de prix du froment concernées. Il importe de trouver une solution facilement applicable pour empêcher des adaptations de prix par trop fréquentes et à court terme; c'est pourquoi on a opté pour un mode de calcul global, c'est-à-dire que le prix de revient de la Confédération constitue, pour le blé indigène devant être pris en charge par les moulins, une moyenne arithmétique pondérée prenant en compte toutes les espèces. Ainsi, pour certaines espèces de céréales ou de classes de prix de froment, le prix de vente pourrait être supérieur ou inférieur au prix de revient spécifique de la Confédération. La consultation traditionnelle des partenaires avant la fixation des prix, procédure qui a fait ses preuves, doit être maintenue. Comme jusqu'à ce jour, les prix de vente seront fixés chaque année par le Conseil fédéral, en règle générale au 1<sup>er</sup> janvier.

La suppression de l'affectation à un but déterminé des droits de douane sur le blé panifiable importé implique l'abrogation de l'alinéa 4<sup>ter</sup>; à l'avenir, les recettes seront versées directement dans la caisse fédérale.

### **22 Egalisation partielle de la marge de mouture; structure de la meunerie**

(Art. 24 et 25)

La meunerie suisse, dont la caractéristique est qu'elle achète et met en œuvre le blé panifiable indigène, fait l'objet d'une politique des structures conçue spécialement pour elle. Selon l'article céréalier de la constitution fédérale, cette politique

des structures doit contribuer à la sécurité de l'approvisionnement. C'est dans ce but qu'ont été institués en particulier le monopole d'importation de la farine panifiable de la Confédération, l'obligation de prise en charge du blé indigène avec livraison franco gare du moulin, de même que l'égalisation partielle de la marge de mouture. Différents facteurs tel que le progrès technique, la suppression d'obstacles à la mobilité, le recul de la consommation, de même que diverses interventions de régulation ont, au cours des dernières décennies, engendré d'immenses surcapacités. Relevons que, ces dernières années, de véritables signaux en faveur d'une future large ouverture économique et politique de la Suisse ont été captés, si bien que l'organisation actuelle de la meunerie se trouve confrontée à des défis nouveaux. Il convient que la branche s'interroge sur sa compétitivité au plan international et sur ses possibilités de survie dans un environnement modifié. Pour la Confédération aussi, cette question est primordiale; en effet, elle doit faire face à un problème supplémentaire: elle ne peut plus, à long terme et avec les instruments traditionnels, poursuivre le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire.

Telles sont les conclusions du deuxième rapport de la Commission des cartels déjà cité ainsi que des deux rapports de l'Institut d'économie et de droit agraires des hautes études économiques, sociales et juridiques de Saint-Gall («La meunerie suisse et l'intégration européenne» de 1993 et «Solutions de rechange en matière de politique suisse de la meunerie» de 1994). Le premier point est l'égalisation partielle de la marge de mouture, qui est un des instruments de la politique des structures encore en vigueur. Cet instrument tout particulièrement obsolète doit être supprimé parce qu'il permet d'octroyer, de manière non différenciée, des contributions sur tout le territoire; celles-ci sont distribuées dans la Suisse entière indépendamment du taux d'approvisionnement en farine d'une région, et le meunier reçoit cette compensation qu'il en ait besoin ou pas. Sont également prévues à moyen terme, d'autres adaptations de l'organisation actuelle allant dans le droit fil des recommandations de la Commission des cartels.

La nouvelle teneur de l'article 24 doit indiquer clairement que la future sécurité de l'approvisionnement ne dépend plus exclusivement et de manière décisive d'une répartition des moulins sur l'ensemble du pays, mais bien aussi de l'existence d'entreprises compétitives et de toutes les tailles. Le Conseil fédéral est d'avis que c'est à la branche qu'il incombe en principe d'opérer la réduction des capacités (procédure et calendrier, organes, financement, etc.). L'Etat doit se limiter à fixer certaines conditions-cadres (art. 25); à l'avenir, il n'interviendra – fondé sur l'article 25<sup>bis</sup> – que lorsque la sécurité de l'approvisionnement sera menacée dans une certaine région.

Pour le cas où le quorum (art. 25, 1<sup>er</sup> al.) est atteint en matière de mesures d'entraide professionnelles, il est d'importance majeure que tous les moulins à blé tendre puissent être soumis à l'obligation de verser des contributions de solidarité et que des campagnes de cessation de l'activité en bon ordre puissent être menées à bien; si tel ne devait pas être le cas, il est à prévoir que l'assainissement des structures soit considérablement troublé par des rabais supplémentaires accordés par des outsiders. C'est pour cette raison, et compte tenu de l'obligation de soutien selon l'article 24, qu'en dérogation aux autres réglementations relatives

aux contributions de solidarité dans l'agriculture, l'article 25, 1<sup>er</sup> alinéa, n'a pas été formulé en tant que disposition «potestative».

La solution proposée est le fruit d'une concertation avec les représentants de tous les milieux de la meunerie. Il est légitime que l'Office fédéral de l'agriculture propose ses bons offices pour prélever les contributions de solidarité (art. 25, 8<sup>e</sup> al.) car il est actuellement le seul organe disposant des données relatives aux mises en œuvre de tous les moulins à blé tendre. Relevons que ces données constituent notamment la base sur laquelle repose l'exécution de l'obligation de prise en charge du blé panifiable indigène par des moulins de commerce.

## **23        Autres mesures**

(Art. 25<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al.)

Suite à la suppression de l'égalisation partielle de la marge de mouture, les contributions selon lettre a tombent également parce qu'elles sont payées par la même caisse et que le taux de l'égalisation de la marge de mouture constitue leur limite supérieure. Il s'agit dans la pratique d'une péréquation des coûts de transport accordée, sur des importations de blé panifiable (sans le blé dur), à des moulins situés dans des régions périphériques. Cette mesure n'a que peu d'importance: durant l'année céréalière 1993/94, il n'a été versé que 22 000 francs environ, somme répartie entre huit moulins. Les autres moulins ayant droit n'ont pas présenté de demande, ou ils n'ont pas eu de prétentions à faire valoir, car ils n'ont rien reçu à titre d'égalisation de la marge de mouture.

Quant aux modifications des lettres b et c, elles sont de nature purement rédactionnelle car la délimitation du territoire est mentionnée à la lettre a, qui doit être abrogée.

## **24        Dispositions transitoires**

(Art. 67a)

### **241       Fonds de provision des recettes douanières**

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation, la totalité des droits de douane sur le blé panifiable importé (y compris le blé dur) alimenteront la caisse générale de la Confédération et ne seront plus affectés de quelque manière que ce soit à des buts déterminés. Cependant, il importe de décider de ce qu'il adviendra des 50 millions de francs disponibles dans le fonds de provision des recettes douanières, avoirs destinés jusqu'ici à des buts déterminés. L'arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane ne se prononce pas à ce sujet.

Le Conseil fédéral est d'avis que ces moyens financiers doivent tomber dans la caisse générale de la Confédération. Il n'existe aucune raison impérative de continuer à destiner les moyens du fonds de provision des recettes douanières à leur actuelle affectation à but déterminé. Supprimer la réduction du prix du blé panifiable constitue un des éléments des mesures d'assainissement 1993. Le sens et le but de ces mesures plaident en faveur d'une attribution à la caisse générale de

la Confédération. Le Conseil fédéral interprète le résultat de la votation du 25 septembre 1994 notamment comme l'expression de la volonté du peuple de contribuer à assainir les finances fédérales en supprimant le plus rapidement possible la réduction du prix du blé panifiable.

## **242 Caisse de l'égalisation de la marge de mouture**

Il s'agit en l'occurrence d'argent des meuniers encaissé et redistribué par l'Office fédéral de l'agriculture. Au moment de la suppression de cet instrument de la politique des structures, les avoirs de la caisse devraient encore s'élever à 2 à 3 millions de francs. Ceux-ci doivent être remboursés à la meunerie à blé tendre, par un versement dans le fonds d'assainissement des structures – pour autant qu'un tel fonds se réalise – ou si tel n'est pas le cas, par une répartition au 1<sup>er</sup> juillet 1995 entre les moulins à blé tendre reconnus par l'Office fédéral de l'agriculture, proportionnellement à leur débit de farine; notons que celui-ci constitue aussi le critère de prélèvement. Dans ce dernier cas, l'année céréalière 1994/95 serait considérée comme période de référence.

## **25 Entrée en vigueur**

L'année céréalière débutant chaque année au 1<sup>er</sup> juillet, il est impératif que la présente modification entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995.

## **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Outre le transfert unique de quelque 50 millions de francs du fonds de provision des recettes douanières dans la caisse générale de la Confédération, il en résultera, dès le 1<sup>er</sup> juillet 1995, chaque année 23 millions de francs sans affectation déterminée (70 000 t de blé tendre à 280 fr./t et 110 000 t de blé dur à 30 fr./t).

Ce projet n'a pas d'effets sur l'état du personnel.

## **4 Programme de la législature**

La révision de l'article 21 de même que la disposition transitoire figurant à l'article 67a, 1<sup>er</sup> alinéa, sont des conséquences de la modification de l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution opérée dans le cadre des mesures d'assainissement 1993 des finances fédérales, qui constituent une priorité du programme de la législature 1991–1995.

Les propositions relatives aux structures de la meunerie n'ont pas été annoncées mais elles sont une première concrétisation – non contestée vu leur urgence – des nouvelles recommandations de la Commission des cartels.

## **5 Relation avec le droit européen et le GATT**

Le projet n'a pas d'incidence sur le droit européen. Par ailleurs, il n'a aucune corrélation avec le GATT.

## **6 Constitutionnalité**

Les modifications relatives aux prix de vente du blé indigène constituent des adaptations imposées par la révision partielle de l'article céréalier de la constitution (art. 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase, et 4<sup>e</sup> al.).

Les autres modifications restent dans le cadre des dispositions constitutionnelles qui ont déjà servi de base légale aux prescriptions à modifier.

N37364

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération,*

vu le message du Conseil fédéral fédéral du 11 janvier 1995<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**I**

La loi du 20 mars 1959<sup>2)</sup> sur le blé est modifiée comme suit:

*Art. 21, al. 4 et 4<sup>ter</sup>*

<sup>4</sup> Les prix de vente du blé indigène sont fixés chaque année par le Conseil fédéral après consultation des intéressés; ils correspondent en moyenne à la moyenne arithmétique pondérée des prix de revient de la Confédération pour le blé panifiable de toutes les espèces et de toutes les classes.

<sup>4<sup>ter</sup></sup> *Abrogé*

*Art. 24* Structure de la meunerie

**a. Principes**

Afin d'assurer l'approvisionnement du pays en farine panifiable en temps de crise, la Confédération s'attache à obtenir une répartition appropriée des moulins de commerce sur tout le territoire; elle soutient, conformément aux dispositions de l'article 25, les efforts de la branche visant à créer une meunerie suisse compétitive.

*Art. 25* b. Contributions de solidarité

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral oblige tous les moulins à blé tendre à verser des contributions de solidarité lorsque plus de la moitié des moulins à blé tendre reconnus par l'Office fédéral de l'agriculture, qui en même temps couvrent plus des deux tiers des quantités mises en œuvre annuellement, entendent prendre des mesures d'entraide professionnelle.

<sup>2</sup> Les contributions de solidarité se composent de la contribution de base et de la contribution de jouissance.

<sup>1)</sup> FF 1995 I 1049

<sup>2)</sup> RS 916.111.0

<sup>3</sup> La contribution de base est calculée d'après la quantité mise en œuvre (sans les quantités exportées) que l'Office fédéral de l'agriculture établit pour chaque moulin à blé tendre. Elle ne doit pas dépasser deux francs par 100 kg et elle est prélevée chaque trimestre.

<sup>4</sup> La contribution de jouissance est calculée d'après l'augmentation de la quantité mise en œuvre par chaque moulin à blé tendre (sans les quantités exportées) au cours d'une année céréalière (du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin) et que l'Office fédéral de l'agriculture a établie. Elle ne doit pas dépasser 1 franc par 100 kg de mise en œuvre supplémentaire et elle est prélevée chaque année en août, la première fois en 1996.

<sup>5</sup> Sert de base pour le premier prélèvement de la contribution de jouissance la quantité supplémentaire mise en œuvre durant l'année céréalière 1995/96 par rapport à l'année céréalière 1993/94. La branche peut, pour autant que les conditions requises pour le prélèvement des contributions de solidarité (1<sup>er</sup> al.) soient remplies, différer de deux ans au maximum le premier prélèvement de la contribution de jouissance et fixer une nouvelle période de référence.

<sup>6</sup> Les contributions de solidarité alimentent un fonds d'assainissement des structures, géré de manière neutre et sur mandat de la branche. Elles ne peuvent servir qu'à financer des mesures d'assainissement des structures.

<sup>7</sup> Le fonds d'assainissement des structures fait l'objet d'un règlement. Ce règlement doit être soumis pour approbation à l'Office fédéral de l'agriculture. Doivent y figurer en particulier: les organes responsables, le montant des contributions de solidarité, l'entrée en vigueur de l'obligation de payer, la procédure d'indemnisation et la procédure relative au règlement des litiges. Le règlement doit garantir l'égalité de traitement de tous les moulins à blé tendre.

<sup>8</sup> L'Office fédéral de l'agriculture prélève les contributions de solidarité pour autant que la branche ne confie pas cette tâche à un autre organisme.

*Art. 25<sup>bis</sup>, titre médian, al. 1<sup>er</sup>, let. a à c*

*c. Autres mesures*

<sup>1</sup> En complément des mesures générales prévues à l'article 25, la Confédération peut:

- a. *Abrogée*
- b. Passer des conventions avec des meuniers de commerce ou des associations de meuniers concernant l'ouverture, le maintien en exploitation ou le maintien en état de fonctionnement de moulins à blé tendre situés dans des régions spécialement désignées, et participer aux frais qui en résultent;
- c. Obliger, au besoin, les meuniers de commerce qui vendent de la farine panifiable dans le rayon d'un moulin situé dans une région spécialement désignée, à acheter audit moulin une quantité de farine panifiable qui assure le maintien de l'exploitation du moulin;

*Art. 67a* Dispositions transitoires de la modification du . . . (nouveau)

<sup>1</sup> Les montants prélevés qui figureront encore au 1<sup>er</sup> juillet 1995 à l'avoir du fonds de provision des recettes douanières seront virés à cette date à la caisse générale de la Confédération.

<sup>2</sup> Si le fonds d'assainissement des structures mentionné à l'article 25 a été créé, le solde de l'égalisation partielle de la marge de mouture qui sera disponible au 1<sup>er</sup> juillet 1995 sera versé audit fonds, en janvier 1996, par l'Office fédéral de l'agriculture. Si ce fonds n'est pas créé, le solde sera remboursé en janvier 1996 aux moulins à blé tendre reconnus par l'Office fédéral de l'agriculture proportionnellement au débit de farine panifiable qu'ils auront eu durant l'année céréalière 1994/95.

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1995. En cas de référendum, le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37364

## Message sur la modification de la loi sur le blé du 11 janvier 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1995
Date	
Data	
Seite	1049-1059
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 124

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.