

Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
l'égalisation partielle de la marge de mouture
des moulins à blé tendre

(Du 27 juin 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Fondés sur l'article 25, 2^e alinéa, de la loi sur le blé du 20 mars 1959, nous avons l'honneur de vous adresser un rapport et une proposition concernant la modification, dès le 1^{er} juillet 1966, des mesures prises en vue d'égaliser partiellement la marge de mouture des moulins à blé tendre.

I. Importance de l'égalisation partielle de la marge de mouture
pour les moulins de commerce

Le Conseil fédéral a édicté, le 10 novembre 1959, l'ordonnance d'exécution II de la loi sur l'approvisionnement du pays en blé (égalité de la marge de mouture). Cette ordonnance fixait, dès le 1^{er} juillet 1960, de nouvelles allocations en vue d'égaliser partiellement la marge de mouture des moulins à blé tendre. Elle prenait ainsi en considération le fait que la nouvelle loi avait assoupli sensiblement le contingentement du débit de farine et en limitait la durée à cinq ans. En prévision de l'aggravation de la concurrence qui en résulterait, elle a relevé dans une mesure appropriée les allocations versées aux petits et moyens moulins. La taxe grevant le débit de farine a pour fonction d'égaliser les frais, principalement des grands moulins, et de rendre possible en même temps le versement d'allocations destinées à réduire les frais des autres catégories de moulins. Elle a été portée, dans les limites fixées par l'article 25 de la loi, de 15 à 30 centimes par quintal de farine panifiable vendue.

A la fin de notre rapport du 24 décembre 1959, nous avons déclaré que la réglementation précitée était prévue tout au plus pour la période pendant laquelle subsisterait le contingentement du débit de farine. Quant aux dispositions qui devraient être édictées après l'abolition du contingentement, nous

estimions qu'il serait nécessaire de procéder au préalable à des enquêtes complémentaires sur les frais de production dans la meunerie et de consulter de nouveau les organisations intéressées. Cela a été fait. Puisque le contingentement du débit de farine prend fin le 30 juin 1966, il est indispensable d'adapter l'égalisation partielle de la marge de mouture.

Il sied d'examiner d'abord son importance fondamentale, qui a joué aussi un rôle essentiel au cours des consultations.

Il s'agit de savoir si l'égalisation partielle de la marge de mouture permet d'atteindre le but fixé par le premier alinéa de l'article 25, c'est-à-dire de favoriser une répartition judicieuse des moulins à blé tendre sur l'ensemble du territoire, afin d'assurer, en temps de guerre, l'approvisionnement en farine panifiable des diverses régions du pays. En outre, cette égalisation doit être appréciée à la lumière de la structure générale de la meunerie.

L'approvisionnement en pain présente ceci de particulier que ni le produit fini, le pain, ni la matière première, la farine, ne peuvent être stockés en aussi grande quantité et aussi longtemps que d'autres réserves de guerre. C'est pourquoi, en partant du principe que les stocks doivent assurer un approvisionnement suffisant d'une récolte à l'autre, on les constitue avant tout sous forme de grain, produit brut. Cela exige une liaison organique étroite entre les réserves et les entreprises de transformation, c'est-à-dire les moulins. Aussi les moulins doivent-ils emmagasiner eux-mêmes au moins la moitié de la réserve totale de blé. Une des conditions essentielles pour assurer l'approvisionnement en farine et en pain consiste à maintenir l'exploitation des moulins, de même que les voies permettant de transporter la farine jusque dans les boulangeries. Ces dernières se trouvent nécessairement à proximité des consommateurs. Même l'emplacement des grandes boulangeries modernes dépend de la consommation, et la nécessité de livrer chaque jour, souvent même plusieurs fois par jour, du pain frais aux magasins empêche une concentration dans quelques grands établissements éloignés des centres de consommation. C'est pourquoi le risque d'une répartition régionale insuffisante des boulangeries est faible.

Il n'en est pas de même de la meunerie. Elle est beaucoup moins liée au marché local. Tant que les moyens et les voies de transport restent intacts, il est possible de livrer de la farine à grande distance. La consommation ne fixe ainsi pratiquement aucune limite à la concentration des entreprises. Du point de vue des frais de production, les avantages de la grande exploitation, particulièrement nets dans la meunerie, peuvent avoir de vastes répercussions si l'on ne prend pas des mesures adéquates pour enrayer une telle évolution. Une commission d'experts a étudié en 1962 et 1963 les frais dans la meunerie; elle est arrivée à la conclusion que, par quintal de blé moulu, les frais de production dépassent, dans un petit moulin, le double de ceux d'une grande exploitation. Il est possible que la différence soit aujourd'hui supérieure à 6 ou 7 francs. Il faut tenir compte, en outre, du fait que la mécanisation du

transport de la farine, grâce aux containers et camions-citernes employés depuis quelques années, constitue un nouvel avantage économique important, dont seuls les grands moulins peuvent profiter. Dans la pratique, les conséquences des différences de frais sont bien atténuées, notamment par les activités accessoires des petites et moyennes exploitations, telles que mouture à façon, fabrication ou commerce de produits fourragers ou autres marchandises, exploitation agricole, entreprise de camionnage, etc. De plus, la capacité de concurrence des divers moulins dépend aussi du fait que les exigences personnelles quant aux revenus sont fort différentes.

Considérée du point de vue des avantages purement économiques, la tendance à la concentration est néanmoins très grande dans la meunerie. Elle se heurtait jusqu'ici aux dispositions de la loi sur le blé (réduction des frais de transport du blé étranger, blé indigène livré franco à la gare du moulin, protection contre les importations de farine), ainsi qu'à l'égalisation partielle de la marge de mouture et, surtout, au contingentement du débit de farine. Malgré cela, la structure de la meunerie de commerce subit, depuis un certain temps déjà, une modification progressive qui se poursuivra sans doute à l'avenir. Elle entraîne une réduction du nombre des exploitations et, naturellement, touche surtout la catégorie qui en compte le plus, c'est-à-dire celle des petits moulins. Depuis le début des travaux concernant la révision de la loi sur le blé, savoir à partir du 1^{er} juillet 1956 et jusqu'au 1^{er} juin 1966, 57 moulins de commerce ont été désaffectés; il s'agissait, pour la plupart, de petites exploitations. Le 1^{er} juin 1966, les moulins de commerce présentaient le tableau suivant:

Catégorie de contingent t	Nombre de moulins	Contingent de farine t	ø Contingent par moulin t	Pourcentage du contingent total suisse %
1	2	3	4	5
0- 500	143	20 266	142	5,8
501- 1 000	20	14 897	745	4,2
1 001- 2 000	21	31 436	1 497	8,9
2 001- 3 000	16	37 878	2 367	10,8
3 001- 4 000	10	34 873	3 487	9,9
4 001- 5 000	13	56 078	4 314	15,9
5 001- 6 000	5	27 951	5 590	8,0
6 001- 7 000	3	19 466	6 489	5,5
7 001-10 000	9	76 157	8 462	21,7
10 001-12 000	—	—	—	—
12.001 et plus	1	32 779	32 779	9,3
Total	241	351 781	1 460	100,0

Ce tableau donne l'impression que la part du contingent global (5,8 %) réservée aux petits moulins qui vendent jusqu'à 500 tonnes de farine par an est très faible par rapport à leur nombre. Cependant, la plupart de ces moulins sont simultanément des moulins à façon, c'est-à-dire qu'ils mettent en œuvre les céréales des producteurs de leur région; il ne faut donc pas sous-estimer leur importance en tant qu'entreprises de transformation voisines du lieu de consommation. Les petits moulins de la classe suivante font aussi, assez souvent, des moutures à façon importantes.

A l'autre extrémité du tableau apparaît le plus grand moulin de la Suisse, le seul qui vende plus de 30 000 tonnes de farine par an. Certains clients en sont toutefois éloignés de plus de 150 km. Son réseau de distribution serait donc très vulnérable en temps de guerre.

Même si nous constatons que la Suisse dispose encore, dans l'ensemble, d'un nombre appréciable de moulins des différentes catégories, cela n'épuise pas la question de la structure de la meunerie. Il faut aussi déterminer dans quelle mesure la capacité des moulins est utilisée et quelle réserve de capacité est nécessaire du point de vue de l'économie de guerre. La répartition géographique des moulins revêt également une grande importance. Concernant l'utilisation de la capacité d'écrasement et la réserve de capacité, il faut tenir compte du fait que la consommation de pain et de farine augmente en temps de guerre. On peut y faire face dans une certaine mesure par une élévation du taux d'extraction de la farine, mais il est nécessaire aussi de moudre de plus grandes quantités de blé. En ce qui concerne la capacité d'écrasement des moulins, il faut donc prévoir une certaine réserve de guerre, dont on pourrait aussi tirer parti pour suppléer aux entreprises qui viendraient à être immobilisées par suite des circonstances. On peut créer cette réserve de capacité en partie en utilisant de façon plus intensive les moulins existants, c'est-à-dire en les exploitant de façon ininterrompue. Cela n'est possible, en temps de paix, que pour les grands moulins, car l'exploitation par équipes successives occasionne de graves difficultés aux moyens et petits moulins. Cette réserve doit cependant exister partiellement sous une forme ou sous une autre; en règle générale, on parviendra à la constituer en veillant à ce que la capacité des moulins ne soit pas entièrement épuisée en temps de paix.

Dans l'ensemble, la meunerie dispose aujourd'hui d'une réserve de capacité supérieure à celle que l'on estime nécessaire pour l'économie de guerre. Cela tient à la diminution de la quantité de farine et de pain consommée par habitant, ce qui entraîne une réduction du débit des moulins travaillant pour des contrées dont le chiffre de la population reste stable ou ne s'accroît que faiblement. Cela provient en outre de ce que, lors du renouvellement des machines et des installations d'un moulin, sa capacité d'écrasement augmente en général, grâce aux progrès techniques réalisés dans la construction des machines.

La réserve actuelle n'est malheureusement pas répartie d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire, mais elle est concentrée sur le Plateau.

Ainsi, pour les besoins de l'économie de guerre, la capacité d'écrasement des moulins reste insuffisante dans de vastes parties du Jura, des Préalpes et des vallées alpestres. Cette situation nous a déterminés à vous soumettre, en même temps que le présent rapport, un message à l'appui d'un projet de loi destiné à compléter la loi sur le blé en y prévoyant des mesures particulières visant à assurer la mouture du blé et l'approvisionnement en farine également dans les régions où la capacité d'écrasement des moulins est devenue, en temps de paix, insuffisante pour les besoins de l'économie de guerre.

Compte tenu des circonstances exposées ci-dessus, il n'est pas simple de répondre à la question que nous avons posée au début du présent rapport concernant le but et les effets de l'égalisation partielle de la marge de mouture. Les effets que cette mesure a produits jusqu'ici ne peuvent être appréciés qu'en relation avec l'ensemble des autres dispositions prises dans ce domaine. Le contingentement du débit de farine a certainement influencé la structure de la meunerie de commerce plus fortement que l'égalisation partielle de la marge de mouture. Il ne faut cependant pas sous-estimer les allocations versées jusqu'ici aux petits moulins, lesquelles peuvent s'élever jusqu'à 1 fr. 35 par quintal de farine panifiable, ni les allocations graduées dont ont bénéficié les moulins moyens. On ne doit toutefois pas escompter que le renforcement de l'égalisation de la marge de mouture pourra exercer une influence égale à celle du contingentement qui sera supprimé sous peu. Ce n'est d'ailleurs pas ce but que nous visons, car, comme nous l'avons déjà déclaré, on peut se fonder sur le fait qu'il existe une réserve de capacité d'environ 20 pour cent, notamment dans les moulins situés sur le Plateau. On peut donc admettre que des moulins soient désaffectés dans cette région, et il n'y a pas lieu de s'opposer à une telle évolution. Cependant, si l'on ne veut pas que ce mouvement s'accélère après l'abolition du contingentement et si l'on veut prévenir une concentration de la mouture du blé dans quelques grandes exploitations, ce qui entraînerait de lourdes pertes économiques pour les moulins touchés, l'égalisation partielle de la marge de mouture, telle qu'elle est régie par l'article 25, peut jouer un rôle décisif.

Nous sommes donc d'avis qu'il est nécessaire de renforcer, de façon appropriée, l'égalisation partielle de la marge de mouture à partir du 1^{er} juillet 1966. A cet effet, il est prévu que les taxes seront relevées. Cette mesure est destinée à influencer sur l'évolution économique de la meunerie. Les allocations seront également augmentées. Toutefois, comparativement aux montants versés jusqu'ici, la situation des moulins moyens sera quelque peu améliorée par rapport à celle des petits moulins. On estime, en effet, que les moulins moyens revêtent une importance particulière pour l'économie de guerre, car ils contribuent au maintien d'une certaine répartition régionale de la meunerie. En outre, ils peuvent profiter dans une large mesure, même en temps de paix, des possibilités offertes par la rationalisation de l'exploitation, ce qui présente un avantage économique pour les consommateurs.

II. Régime applicable à partir du 1^{er} juillet 1966

La taxe de 60 centimes par quintal de farine panifiable, prévue par l'article premier de l'ordonnance représente le double du montant prélevé jusqu'ici (30 c.). La graduation appliquée en faveur des moulins dont le débit de farine ne dépasse pas 500 tonnes par an sera maintenue sans changement. Il n'y a toutefois aucune graduation en ce qui concerne l'augmentation de 30 à 60 centimes.

Les allocations prévues par l'article 2 de l'ordonnance permettent de nouveau de ne compenser qu'une partie des différences de frais entre les moulins des diverses catégories. Dans les exploitations moyennes, la différence par rapport aux frais de production des grands moulins est compensée dans une proportion allant jusqu'à 22 pour cent environ. L'égalisation partielle de la marge de mouture ne restreint donc pas la concurrence à un point tel qu'une égalité complète des frais de production pourrait empêcher la fermeture de moulins. Au contraire, elle représente une aide efficace pour les petites et moyennes entreprises qui, grâce à leur structure particulière, à leur constitution financière et commerciale ou à l'exercice d'autres activités, sont en état de maintenir leur exploitation, même si la concurrence est plus difficile à soutenir après la suppression du contingentement. Le maintien de ces moulins est souhaitable du point de vue de l'économie de guerre.

Les autres prescriptions de l'ordonnance correspondent à celles qui étaient en vigueur jusqu'ici. Compte tenu du débit actuel de farine panifiable, on peut évaluer à environ 2,1 millions de francs le total des recettes provenant de la taxe de 60 centimes. La somme des allocations qui seraient versées atteint à peu près le même montant.

L'administration des blés a soumis aux cantons, aux organisations économiques, aux associations de meuniers et à la commission des cartels le projet d'ordonnance visant à renforcer l'égalisation partielle de la marge de mouture à partir du 1^{er} juillet 1966, en même temps que le projet de loi destiné à compléter la loi sur le blé. Les cantons n'ont fait aucune opposition de principe. Certaines prescriptions ont été l'objet de remarques dont l'essentiel a été pris en considération. Cela s'applique également aux avis des organisations économiques et des associations de meuniers, excepté ceux de l'union syndicale suisse, de la fédération des coopératives Migrants, de l'union suisse des coopératives de consommation et des meuniers liés à cette dernière. Ces groupements estiment qu'il ne convient pas de renforcer l'ancienne égalisation de la marge de mouture. La commission des cartels est d'avis que la taxe ne devrait être relevée qu'en vue d'améliorer l'égalisation au bénéfice des seuls moulins situés dans les régions où la capacité de la meunerie est insuffisante du point de vue de l'économie de guerre. Ce vœu est en contradiction avec le sens de l'article 25, mais nous en avons tenu compte dans le projet visant à compléter la loi sur le blé. Les organismes consultés appuient en grande majorité l'égalisation renforcée de la marge de mouture dès le 1^{er} juillet 1966.

III. Résumé

Comme nous l'annoncions dans notre rapport de décembre 1959 sur l'égalisation partielle de la marge de mouture, nous avons fait étudier la situation de la meunerie au moment où va disparaître le contingentement du débit de farine dans les moulins à blé tendre. On a constaté, d'une part, qu'il existe aujourd'hui des différences encore plus grandes qu'autrefois entre les frais de production des moulins appartenant aux diverses catégories et, d'autre part, que la meunerie dispose toujours, dans l'ensemble du pays et particulièrement sur le Plateau, d'une capacité d'écrasement sensiblement supérieure aux besoins, et cela même si l'on tient compte de la consommation accrue en temps de guerre. Une certaine réserve de capacité doit être maintenue dans tous les cas, grâce à une répartition géographique judicieuse des moulins. Après l'abolition du contingentement, l'égalisation partielle de la marge de mouture, selon l'article 25 de la loi, reste le principal instrument capable d'influer désormais sur la structure de la meunerie. Comme cela a déjà été relevé au cours des délibérations parlementaires concernant l'article 25, lors de la révision de la loi, il convient de renforcer l'égalisation de la marge de mouture dès que le contingentement sera supprimé. La compensation proposée reste dans des limites telles que ni la réduction de la capacité ni la rationalisation de la meunerie ne seront empêchées. L'égalisation partielle ne restreint en aucune manière le débit de chaque moulin ni, par conséquent, son pouvoir concurrentiel. Suivant les nouvelles mesures envisagées, la taxe destinée à couvrir les frais occasionnés par l'égalisation n'atteint qu'un peu plus de la moitié du maximum de 1 franc par quintal, prévu dans l'article 25. Il reste ainsi possible de mieux adapter ultérieurement l'égalisation aux conditions qui se manifesteront après l'abolition du contingentement. Dans ce sens, il convient de considérer la réglementation proposée plutôt comme une nouvelle étape que comme une solution définitive.

Nous référant à l'exposé ci-dessus, nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver les mesures prises par le Conseil fédéral dans son ordonnance d'exécution II de la loi sur l'approvisionnement du pays en blé (égalité de la marge de mouture) du 27 juin 1966.

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

Berne, le 27 juin 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Schaffner

Le chancelier de la Confédération,

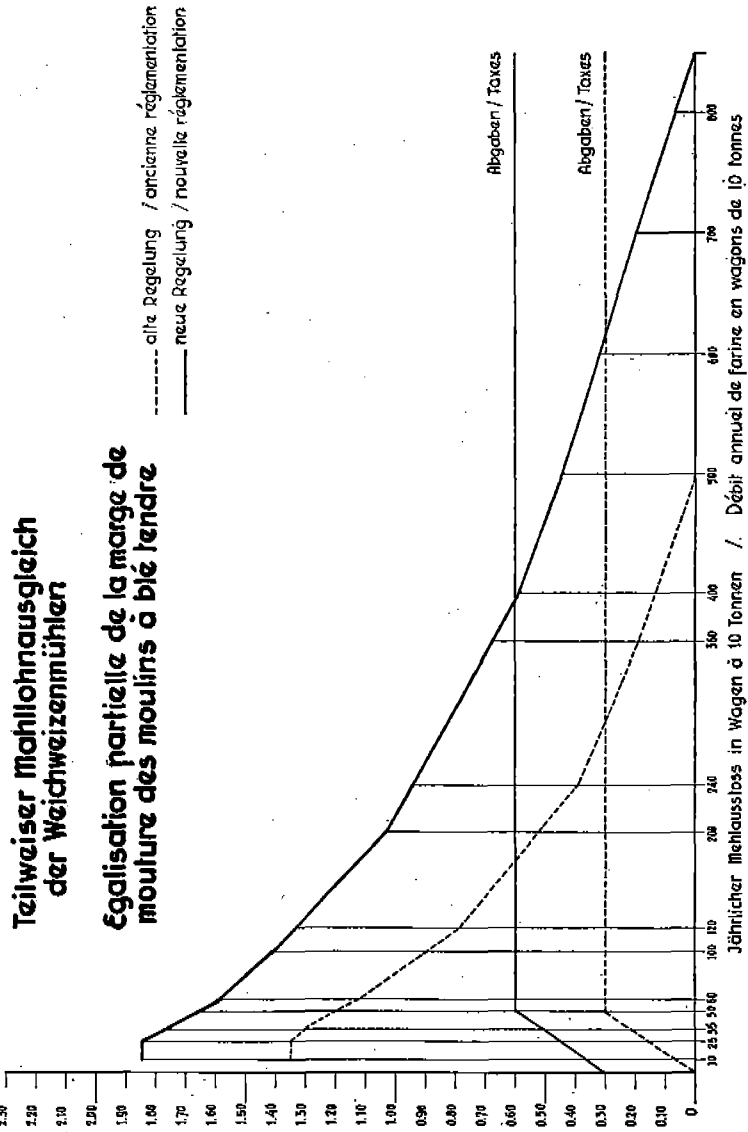
Ch. Oser

Allocations (+) respectivement taxes (—) relatives à l'égalisation de la marge de mouture

Catégories T.	Nombre de moulins	Total allocations (+) resp. taxes (—)		Allocations nettes (+) resp. taxes (—) par 100 kg débit de farine		Différence (+) (—)	
		Régime antérieur Fr.	Nouveau régime Fr.	Régime antérieur Fr.	Nouveau régime Fr.	Fr.	Fr.
— 250	125	+ 135 113.40	+ 156 447.10	+ 1.267	+ 1.467	+ —.200	
251— 350	12	+ 41 008.05	+ 46 717.70	+ 1.145	+ 1.305	+ —.160	
351— 600	24	+ 102 815.35	+ 120 419.45	+ —.923	+ 1.081	+ —.158	
601—1200	22	+ 117 269.85	+ 158 824.10	+ —.601	+ —.814	+ —.213	
1201—2400	25	+ 103 234.55	+ 204 839.20	+ —.235	+ —.466	+ —.231	
2401—3600	16	— 11 885.25	+ 64 823.35	— —.025	+ —.136	+ —.161	
3601—5000	14	— 100 706.70	— 13 474.60	— —.179	— —.024	+ —.155	
plus de 5000	19	— 483 384.40	— 744 571.10	— —.300	— —.462	— —.162	
Total	257	— 96 535.15	— 5 974.80				

Beiträge / Allocations

Fr. je q Mehlssausschlag / par q de farine vendue



Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'égalisation partielle de la marge de mouture des moulins à blé tendre (Du 27 juin 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9532
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.07.1966
Date	
Data	
Seite	1310-1318
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 166

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.