

6109

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation
de mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays
en céréales panifiables**

(Du 31 juillet 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral concernant la prorogation de mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables.

I

Durant la dernière guerre mondiale, nous avons été contraints d'édicter un certain nombre d'arrêtés tendant à compléter la législation sur le blé de 1932, en tant que celle-ci ne nous permettait pas de surmonter les obstacles auxquels se heurtait notre approvisionnement en blé, en farine, en pain et en pâtes alimentaires. Ces mesures se fondaient non sur l'article 23 *bis* de la constitution, mais sur les pouvoirs extraordinaires qui nous avaient été conférés par l'arrêté fédéral du 30 août 1939. Les principales d'entre elles visaient à :

- a. Assujettir les céréales indigènes à la livraison obligatoire à la Confédération;
- b. Réduire le droit des producteurs de garder du blé pour leurs besoins;
- c. Interdire la vente du pain frais;
- d. Limiter la fabrication et l'emploi de farine blanche;
- e. Rationner la farine, le pain et les pâtes alimentaires;
- f. Prescrire l'incorporation d'orge au blé et de pommes de terre au pain;
- g. Obliger les meuniers à constituer et à entretenir en permanence des stocks minimums de céréales panifiables et de farine;

- h. Centraliser l'achat et l'importation des céréales panifiables auprès de l'administration des blés;
- i. Régler le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture du blé tendre et du blé dur (types de farine, de pain et de pâtes alimentaires, interdiction d'affouragement);
- k. Réglementer les prix de la farine et du pain;
- l. Organiser la surveillance de l'exportation de farine et de pain.

II

Dès le début, nous avons affirmé notre intention d'abroger ces mesures sitôt que la situation politique et l'état du ravitaillement le permettraient. C'est ce qui fut fait, après la guerre, par l'abolition progressive des dispositions mentionnées sous chiffre I, lettres *a* à *g* ci-dessus. Jusque vers le milieu de l'année 1950, nous espérions qu'il nous serait possible d'achever cette démobilisation de l'économie de guerre au plus tard au cours de 1951, c'est-à-dire avant l'abrogation des pouvoirs extraordinaires. En effet, la production des céréales panifiables s'était beaucoup accrue dans le monde, de 1946 à 1949; l'offre dépassait même la demande à certains moments; les prix baissaient régulièrement, ainsi que les taux du fret maritime. Tout laissait donc présumer que la situation d'avant-guerre allait être rétablie.

Malheureusement, le conflit de Corée anéantit cet espoir. Certes, ses répercussions ne se firent pas sentir immédiatement sur le marché des blés. Ce n'est qu'à partir de l'automne 1950 que les prix commencèrent à monter et que les premiers symptômes de pénurie apparurent. Cette évolution était imputable au fait que plusieurs pays s'étaient mis à constituer des stocks importants de grain eu égard au danger de guerre et en prévision de difficultés d'approvisionnement; d'autre part, l'insuffisance des récoltes au Canada, aux Indes, en Argentine, en Australie, ainsi que dans quelques pays producteurs d'Europe contribua à aggraver la pénurie de céréales panifiables. Il en résulta un brusque revirement sur le marché international du blé; alors que plusieurs pays exportateurs éprouvaient, quelques mois auparavant, des difficultés à écouler l'excédent de leur production de céréales, ils durent, presque d'un jour à l'autre, réglementer strictement la répartition des stocks entre les pays importateurs, impatients d'obtenir de la marchandise. On vit réapparaître des mesures semblables à celles qui avaient été adoptées durant les années difficiles de la guerre et de l'après-guerre: licences d'exportation, contingentement, listes de priorité, etc. Aussi les prix montèrent-ils en flèche: le prix du froment canadien manitoba 2 passa de 39 fr. 65 par quintal (franco frontière, marchandise dédouanée), en juin 1950, à 49 francs en mai 1951. Pour le froment hard-winter 2 provenant des Etats-Unis, ce prix atteint même aujourd'hui

53 fr. 55 le quintal (*). D'autre part, depuis l'aggravation du conflit de Corée, il s'est produit une pénurie de bateaux, ce qui a eu pour effet de tripler les taux du fret maritime.

Dans ces conditions, il nous paraît absolument impossible d'abroger prochainement les dispositions mentionnées sous chiffre I, lettres *h* à *l*. Bien plus, leur maintien s'imposera certainement au-delà du 31 décembre 1952, terme ultime fixé à la validité des arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires (cf. arrêté fédéral du 18 décembre 1950 supprimant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral [RO 1950, 1539]). C'est pourquoi nous vous proposons d'en proroger les principes jusqu'au 31 décembre 1955, sous forme d'un arrêté fédéral complétant la constitution et soumis, par conséquent, au vote du peuple et des cantons. Nous exposerons brièvement sous chiffre III les raisons qui justifient le maintien des dispositions précitées.

III

A. L'IMPORTATION DU BLÉ

L'expérience enseigne que la Suisse est contrainte de confier l'achat et l'importation des céréales à un office fédéral chaque fois qu'éclate une guerre mondiale et que, de ce fait, le trafic international des marchandises est fortement entravé. Tel a été le cas en 1915 et en 1941, où des difficultés identiques nous obligèrent à centraliser nos importations de céréales. En effet, le commerce privé n'était plus en mesure de surmonter les obstacles qui paralysaient nos importations et d'assumer les risques qu'elles comportaient. Seul l'Etat pouvait, malgré les variations considérables que les prix subissent en temps de guerre, maintenir un afflux constant de céréales étrangères, de manière à assurer le ravitaillement du pays et le renouvellement régulier des stocks. Le retard de plusieurs mois ou même de plusieurs années apporté à la centralisation des importations a d'ailleurs entraîné chaque fois de graves difficultés d'ordre technique. De plus, cette solution comporte, du point de vue financier, des inconvénients pour l'Etat; enfin, la prise en charge des lots de céréales achetés par le commerce privé et en voie d'acheminement ou déjà déposés dans les entrepôts du pays soulève des problèmes fort complexes, ainsi que l'a montré l'expérience de la dernière guerre. Pour toutes ces raisons déjà, nous ne saurions assumer la responsabilité d'abolir la centralisation de l'importation des céréales panifiables. Vu la situation internationale, il n'est pas impossible que nos importations se heurtent de nouveau, ces prochaines années, à de graves

(*) Il s'agit des prix ayant cours sur le marché libre, tandis que les froments importés par la Suisse en vertu de l'accord international sur le blé du 23 mars 1949 n'ont pas subi une hausse aussi considérable. Toutefois, les quantités de blé importées conformément aux clauses de cette convention ne dépassent pas 175 000 tonnes par an, ce qui ne représente que la moitié environ de nos besoins d'importation.

difficultés, de sorte que nous serions contraints de centraliser alors l'importation une fois de plus. C'est pourquoi il nous paraît préférable, et aussi plus économique, de maintenir le régime actuel quelque temps encore, à titre de mesure transitoire. Il est une autre raison encore qui justifie cette solution : quelques pays exportateurs de blé semblent décidés à soumettre de nouveau leur exportation à diverses mesures de contrôle. Or, en pareil cas, il est de toute importance que la défense de nos intérêts soit confiée à un seul et unique office qui puisse agir en tout temps avec décision et selon des principes bien définis. Si l'achat, l'importation et la répartition du blé n'étaient pas centralisés, il ne serait pas possible non plus d'égaliser, au profit des meuniers, des boulangers, des fabricants et des consommateurs, les différences souvent considérables existant entre les prix et la qualité des diverses provenances. Sans cette égalisation, on ne pourrait maintenir l'uniformité si nécessaire de la qualité et du prix de la farine, du pain et des pâtes alimentaires dans l'ensemble du pays.

Enfin, la centralisation de l'importation des céréales panifiables sera indispensable aussi longtemps qu'il faudra régler la mouture et l'emploi du blé, mesures auxquelles on ne saurait renoncer pour l'instant, sous peine de compromettre dangereusement le ravitaillement du pays en pain.

Nous déclarons toutefois expressément qu'il s'agit d'une simple prorogation du régime actuel, qui nous est imposée par les nécessités du moment. Avant que les dispositions proposées cessent d'être en vigueur, il y aura lieu d'examiner si les circonstances permettent de rétablir le régime constitutionnel tel quel ou si l'on doit envisager une révision de l'article de la constitution qui règle le régime du blé.

B. LE MAGASINAGE, LA RÉPARTITION ET L'EMPLOI DES CÉRÉALES PANIFIABLES

Les dispositions réglant l'attribution des céréales aux moulins de commerce ne sont que le corollaire de la centralisation de l'importation. En effet, l'administration ne saurait vendre au hasard les céréales importées par elle, mais elle doit les répartir selon des règles uniformes, de manière que tous les intéressés soient placés sur un pied d'égalité complète. C'est pourquoi les dispositions réglant le magasinage du blé par les meuniers, ainsi que le contingentement de la meunerie de commerce doivent être maintenues, et cela aussi bien pour le blé tendre que pour le blé dur.

D'autre part, on sait que, depuis le début de la guerre, le prix de la farine blanche a été relevé progressivement de 34 à 125 francs par quintal, afin de réduire le prix du pain, et qu'en outre des dispositions précises règlent la fabrication et le prix des différents types de farine et de pain. Tant que nous serons contraints de maintenir cette réglementation, le contingentement de la meunerie demeurera indispensable. En effet, s'il

était aboli, de nombreux meuniers chercheraient aussitôt à développer leurs ventes en fabriquant une farine plus claire que l'échantillon-type prescrit, ou en éludant les taxes qui grèvent la farine blanche, ce qui compromettrait l'ensemble des dispositions visant à réduire le prix du pain. Ces considérations s'appliquent *mutatis mutandis* au blé dur : pour diminuer le prix des pâtes alimentaires de qualité courante, nous avons majoré le prix de la semoule et des fins finots spéciaux utilisés pour la confection de pâtes alimentaires de qualité supérieure. Un tel régime n'est concevable que s'il s'appuie sur un contingentement très strict.

Enfin, il faut que nous puissions maintenir également l'interdiction d'employer du blé panifiable pour l'affouragement du bétail.

C. LA FABRICATION ET LA VENTE DE LA FARINE ET DU PAIN

Les meuniers ont l'obligation d'extraire des céréales qui leur sont attribuées par l'administration une farine mi-blanche blutée à 78 pour cent environ. Ils sont autorisés à produire en outre une farine bise blutée à 88 pour cent environ. La fabrication de la farine blanche, de la semoule et des fins finots de blé dur est également réglementée.

Quant aux prix des différents types de farine et de pain, ils sont fixés par le département de l'économie publique en vertu des attributions que lui confère notre arrêté du 1^{er} septembre 1939 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché (RO 55, 825) (*).

Si l'on abrogeait les prescriptions réglant la fabrication et le prix de la farine, le prix du pain bis passerait aujourd'hui de 52 à 68 centimes par kilo, et celui du pain mi-blanc de 71 à 78 centimes. Il en résulterait un renchérissement de 16 centimes, soit de 30 pour cent pour le pain bis et de 7 centimes, soit de 10 pour cent pour le pain mi-blanc. De même, les pâtes alimentaires ordinaires renchériraient de 12 centimes par kilo, tandis que le prix des pâtes de qualité supérieure fléchirait de 4 centimes. Cela entraînerait une augmentation de l'indice du coût des denrées alimentaires de 3,1 points, soit 1,7 pour cent, et un relèvement de l'indice général du coût de la vie de 1,2 point, soit 0,7 pour cent. De plus, sous l'effet de la libre concurrence, les meuniers réduiraient progressivement le taux d'extraction des farines, et l'on en reviendrait ainsi peu à peu au pain mi-blanc d'avant-

(*) Ces prix sont les suivants:

	Fr.
farine blanche et semoule	125.— le quintal
» mi-blanche	60.— » »
» bise	38.40 » »
fins finots spéciaux (tirés du blé dur)	75.— » »
» » ordinaires (tirés du blé dur)	57.— » »
pain bis (à Berne)	0.51 le kilo
pain mi-blanc (à Berne)	0.70 » »

guerre, tiré d'une farine blutée à 72 pour cent environ, ce qui entraînerait la disparition quasi totale du pain bis. Par conséquent, les consommateurs de pain bis, qui représentent environ 40 pour cent de la population, se verraient bientôt privés de ce type de pain et n'auraient plus à leur disposition, à part les pains spéciaux coûteux, que du pain mi-blanc à 78 centimes le kilo. Outre les inconvénients que cette disparition entraînerait pour la santé publique, il en résulterait, pour ces consommateurs-là, un renchérissement de 26 centimes, soit de 50 pour cent, par rapport au prix qu'ils paient aujourd'hui pour le pain bis. De plus, toute diminution du taux de blutage entraîne un accroissement des quantités de blé mises en œuvre. Cet accroissement représenterait environ 50 000 tonnes de blé par an, ayant une valeur d'environ 30 millions de francs, montant qui devrait être payé surtout en dollars.

D. LA SURVEILLANCE DE L'EXPORTATION DE FARINE ET DE PAIN

Si l'on entend maintenir l'ensemble des mesures exposées sous lettres A à C ci-dessus, il est indispensable de les compléter par les prescriptions qui, depuis 1939, règlent l'exportation de la farine et du pain. En effet, tant que les prix de la farine bise et du pain bis seront réduits au moyen de la taxe sur la farine blanche, il serait inadmissible que ces produits puissent s'écouler au-delà de nos frontières pour y être consommés ou même donnés au bétail, aux frais des acheteurs suisses de farine et de pain blancs. Il convient donc de maintenir le principe que la farine et le pain ne pourront être exportés qu'avec un permis de l'administration des blés.

E. LES SURETÉS A FOURNIR PAR LES MEUNIERs

Les sûretés que les meuniers doivent fournir en vertu de la loi sur le blé du 7 juillet 1932 et du règlement d'exécution du 4 juillet 1933 garantissent seulement l'exécution des obligations que cette législation leur impose. Elles ne s'appliquent pas aux obligations des meuniers fondées sur les dispositions prises depuis 1939. C'est pourquoi la réglementation contenue dans la législation ordinaire sur le blé a dû être complétée par des dispositions de portée plus générale, et qu'il faudra maintenir aussi longtemps que les prescriptions mentionnées sous chiffre I, lettres *h* à *l*, resteront en vigueur.

F. LES DISPOSITIONS PÉNALES ET DE PROCÉDURE PÉNALE

Nous n'avons pas l'intention de faire proroger au-delà du 31 décembre 1952 la validité de notre arrêté du 17 octobre 1944 concernant le droit pénal et la procédure pénale en matière d'économie de guerre (RO 60,

639). Nous prévoyons de frapper, à partir de cette date, les infractions aux prescriptions indiquées sous chiffre I, lettres *h* à *l*, de peines comprises dans les limites de la loi sur le ravitaillement du pays en blé. Nous déclarerons que les dispositions sur la poursuite pénale contenues dans cette loi s'appliquent à la répression des dites infractions. Les infractions seront ainsi poursuivies et jugées par l'administration des blés. L'inculpé pourra former opposition au prononcé administratif et demander à être jugé par le tribunal compétent de son canton. Si l'infraction mérite l'emprisonnement, l'administration transmet le dossier à ce tribunal.

Fondés sur le nouvel arrêté, nous édicterons, en temps opportun, une ordonnance contenant les dispositions pénales et de procédure pénale susmentionnées.

IV

Dès maintenant, il est possible d'affirmer que, même si la guerre de Corée devait prendre fin, l'état général du ravitaillement en blé dans le monde ne s'améliorera pas, ces mois prochains, au point que l'on puisse abroger, à bref délai, la réglementation dont nous vous proposons de proroger la validité pour une durée limitée. C'est pourquoi nous estimons indiqué de ne pas différer jusqu'à l'année prochaine la décision concernant l'abrogation ou le maintien à titre provisoire de cette réglementation. On évitera ainsi que les chambres ne soient contraintes, si des mesures devaient être prises alors, de recourir à la procédure d'exception de l'arrêté urgent. Il nous paraît préférable d'adopter d'ores et déjà la voie d'un arrêté fédéral complétant la constitution, conformément aux dispositions des articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa de la constitution. Les conseils législatifs pourront ainsi étudier avec sérénité tous les aspects du problème. Il est souhaitable que l'importante question de notre ravitaillement en pain soit régie par des dispositions claires et aussi stables que possible. En pareille matière, il convient d'éviter, en effet, aussi bien les improvisations que de trop fréquentes réformes: les unes et les autres risqueraient de compromettre l'approvisionnement du pays. La réglementation en vigueur, fondée sur les pouvoirs extraordinaires, a atteint son but jusqu'ici et donné satisfaction, d'une façon générale: en dépit des difficultés parfois considérables auxquelles se heurtent l'achat et le transport du blé étranger, le peuple suisse a toujours pu se procurer du pain en suffisance, d'excellente qualité et bon marché.

Ce qui précède suffit à démontrer, croyons-nous, la nécessité absolue de maintenir provisoirement les dispositions citées sous chiffre III. Elles constituent un tout organique dont on ne saurait distraire un élément isolé sans provoquer l'effondrement de l'édifice tout entier. Nous nous sommes efforcés de faire ressortir cette « unité organique » en groupant les prescriptions du projet d'arrêté en un seul article, qui nous confère la

compétence de régler l'importation, le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture des céréales panifiables, ainsi que la fabrication, la cession, l'acquisition, l'emploi, les prix et l'exportation de la farine et du pain.

Quant à la durée de validité de cet arrêté, nous proposons de la limiter au 31 décembre 1955. Nul ne saurait prévoir comment évoluera la situation internationale. Si elle s'améliorait au point que l'arrêté cesse, en tout ou en partie, de répondre à une nécessité avant le 31 décembre 1955, nous ne manquerions pas d'abroger de notre propre chef, en vertu d'une compétence que nous nous réservons expressément, les mesures devenues superflues.

Nous vous prions d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé et vous renouvelons, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 31 juillet 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

prorogeant

**des mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays
en céréales panifiables**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;
en vue de maintenir les mesures prises depuis 1939 pour assurer le
ravitaillement du pays en blé;
vu le message du Conseil fédéral du 31 juillet 1951,

arrête :

I

La constitution fédérale est complétée par les dispositions suivantes:

Article unique

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à proroger, en les modifiant au besoin, les dispositions qui ont été prises depuis 1939 pour compléter la législation sur le blé. Ces dispositions concernent:

- a. L'importation, le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture des céréales panifiables (y compris le blé dur);
- b. La fabrication, la cession, l'acquisition, l'emploi, le prix et l'exportation des produits de la mouture et du pain;
- c. Les sûretés à fournir par les exploitants de moulins de commerce.

² Le Conseil fédéral peut édicter les dispositions pénales et de procédure pénale nécessaires.

II

¹ Le présent arrêté a effet jusqu'au 31 décembre 1955, à moins que le Conseil fédéral ne l'abroge en tout ou en partie avant cette date.

² L'Assemblée fédérale peut en proroger la validité pour deux ans au maximum.

³ Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons

⁴ Le Conseil fédéral est chargé d'en assurer l'exécution.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation de mesures destinées à assurer le ravitaillement du pays en céréales panifiables (Du 31 juillet 1951)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6109
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.08.1951
Date	
Data	
Seite	576-584
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 415

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.