

Modification du 7 octobre 1977 de la loi fédérale  
sur le tarif des douanes suisses  
(droits de douane sur les céréales panifiables)

---

Documentation en vue de la votation populaire des 27 et 28 mai 1978

<u>Table des matières</u>	<u>Page</u>
1. Introduction	1
2. But et importance du régime des céréales panifiables	
2.1 Objectif	3
2.2 Réserve de blé	3
2.3 Encouragement de la culture du blé indigène panifiable	3
2.4 Maintien de la meunerie indigène	6
2.5 Sauvegarde des intérêts des consommateurs de farine et de pain	6
3. Fixation du prix du blé indigène livré aux moulins	7
4. Dépenses de la Confédération pour l'approvisionnement en blé panifiable	10
5. Nouveau prix de vente du blé indigène à partir du 1er septembre 1977	
5.1 Situation	11
5.2 Solutions possibles	12
5.3 Répercussions financières de la majoration des droits de douane	14
5.4 Conséquences pour les consommateurs	14
5.5 Constitutionnalité	16
6. Conséquences du rejet de la majoration des droits de douane	
6.1 Situation	18
6.2 Céréales panifiables meilleur marché que céréales fourragères	18
6.3 Pain meilleur marché - subventions fédérales plus élevées	20
7. Conclusions	21

Annexes: Tableau 1: Tableau synoptique relatif au prix du blé importé, au prix de vente du blé indigène et aux droits de douane  
Tableau 2: Fixation du prix de vente du blé indigène à partir du 1er septembre 1977

Berne, le 17 mars 1978

Modification du 7 octobre 1977 de la loi fédérale  
sur le tarif des douanes suisses  
(droits de douane sur les céréales panifiables)

---

1. Introduction

Le peuple et les cantons ont rejeté le 12 juin 1977 le régime financier instituant la taxe à la valeur ajoutée. Dans son message du 24 août 1977 sur les premières mesures transitoires destinées à réduire le déficit excessif des finances fédérales, le Conseil fédéral a proposé diverses mesures propres à réduire à brève échéance le déficit de la caisse fédérale, c'est-à-dire applicables au budget 1978. Ces mesures financières 1977 touchent les domaines suivants où sont prévues tant une diminution des dépenses qu'une augmentation des recettes:

Mesures proposées dans le message du du 24 août 1977	Diminution des dépenses	Augmentation des recettes	Réduction de la charge nette
	mio. Fr	mio. Fr	mio. Fr
1. Diminution de la réduction du prix du pain Majoration des droits de douane sur les céréales panifiables	- 93	+ 25	- 118
2. Diminution de la réduction du prix du beurre Augmentation des suppléments de prix sur les graisses et les huiles comestibles	- 23	+ 29	- 52
3. Réduction des parts des cantons aux recettes fédérales	- 218	-	- 218
4. Augmentation du droit de timbre	+ 22*	+ 110	- 88
<u>Total</u>	- 312	+ 164	- 476

\* 20% des recettes supplémentaires provenant de l'augmentation du droit de timbre sont ristournées aux cantons.

Le budget 1978, adopté par les Chambres fédérales lors de la session de décembre 1977, prévoit des recettes atteignant 14,96 milliards de francs et des dépenses se montant à 16,17 milliards, soit un déficit de 1,21 milliard de francs. Sans les "mesures financières 1977", celui-ci aurait dépassé 1,6 milliard.

Par ordonnance du 24 août 1977, entrée en vigueur le 26 août, le Conseil fédéral a majoré les droits de douane sur les céréales panifiables de 3 à 28 francs par 100 kg. Les Chambres fédérales ont approuvé cette augmentation en modifiant la loi sur le tarif des douanes suisses lors de leur session d'automne 1977. Cependant un référendum fut lancé contre cette modification et la hausse des droits de douane sur les céréales panifiables. Si cette modification de loi, c'est-à-dire la majoration des droits de douane, est rejetée par le peuple le 28 mai prochain, les anciens droits de douane, fixés à 3 francs par 100 kg, seront immédiatement rétablis et cette baisse provoquerait une réduction du prix de vente du blé indigène livré aux moulins. Le prix du pain baisserait alors de 15 à 20 centimes par kilo. Le manque à gagner pour la Confédération (dépendances supplémentaires pour réduire le prix du blé indigène et diminution des recettes douanières) serait annuellement d'environ 100 millions de francs pour autant que d'autres mesures ne soient pas prises.

Si la modification du tarif douanier est acceptée, c'est-à-dire si les droits de douane actuellement perçus sur les céréales importées sont maintenus, les prix de vente actuels du blé indigène panifiable livré aux moulins resteront les mêmes. Par conséquent, l'acceptation de la modification de la loi fédérale sur le tarif douanier ne provoquera aucune charge supplémentaire pour le consommateur.

## 2. But et importance du régime des céréales panifiables imposé par la Confédération

### 2.1 Objectif

Selon l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution fédérale et selon la loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé), le but du régime du blé est d'assurer l'approvisionnement du pays. Le régime actuel est établi sur les principes suivants:

- La réserve de blé
- L'encouragement de la culture du blé indigène panifiable
- Le maintien de la meunerie indigène
- La sauvegarde des intérêts des consommateurs de farine et de pain.

### 2.2 La réserve de blé

Les meuniers de commerce et les négociants en blé sont tenus de constituer et de maintenir, avec la Confédération, une réserve de blé panifiable. Celle-ci se compose d'une réserve de base, propriété de la Confédération et d'une réserve supplémentaire qui appartient aux meuniers de commerce et aux négociants en blé, mais qui ne doit pas être entamée. La réserve doit être calculée de telle façon qu'elle suffise, en cas de crise ou de guerre, à approvisionner complètement le pays durant trois ou quatre ans, compte tenu de l'extension des cultures céréalières.

### 2.3 Encouragement de la culture du blé indigène panifiable

La Confédération s'oblige à acheter toute la récolte indigène à un prix qu'elle garantit et qui couvre les frais de production. Ce prix est fixé chaque année par le Conseil fédéral. En soutenant ainsi les prix, il s'agit de maintenir la culture des céréales panifiables et d'encourager son extension de façon appropriée. Depuis 1970, les prix d'achat du blé indigène panifiable ont été fixés comme il suit selon les diverses clas-

ses de prix (non compris, jusqu'en 1975, les suppléments de prix pour le blé cultivé dans les régions de montagne):

Année	Froment	Méteil	Seigle	Epeautre
	Francs par 100 kg			
1970	58.- à 69.-	57.- à 61.-	48.- à 56.-	61.-
1971	60.- à 73.-	59.- à 64.-	48.- à 58.-	63.-
1972	60.- à 73.-	59.- à 64.-	48.- à 58.-	63.-
1973	63.- à 76.-	62.- à 67.-	50.- à 60.-	66.-
1974	75.- à 88.-	74.- à 79.-	62.- à 72.-	78.-
1975	80.- à 93.-	79.- à 83.-	66.- à 77.-	83.-
1976	83.- à 96.-	82.- à 86.-	69.- à 80.-	86.-
1977	83.- à 96.-	82.- à 86.-	69.- à 80.-	86.-

Aux prix d'achat ci-dessus s'ajoutent ou se retranchent des suppléments ou des réfections de prix selon le poids du blé à l'hectolitre. Lorsque le blé contient plus de 15% d'humidité, il y a réduction de prix. Dans les régions où les conditions d'exploitation sont difficiles en raison du climat et de la topographie, la Confédération alloue depuis 1976 des subsides à la surface pour le blé panifiable. Ces subsides variaient en 1977 de 400 à 800 francs l'hectare selon la zone. Pour 1978, le Conseil fédéral a majoré ces montants de 100 frs par hectare.

Le producteur de blé panifiable est tenu d'en garder pour ses besoins. Grâce à une prime de mouture de 25 francs par 100 kg (dans les régions de montagne, 10 à 18 francs de supplément selon l'altitude du domicile), celui qui fait son pain avec sa propre farine supporte un coût semblable au prix qu'il devrait payer s'il achetait son pain chez le boulanger.

Les besoins en céréales panifiables (sans le blé dur) des moulins de commerce se montent annuellement à quelque 450'000 tonnes. Les producteurs de blé gardent 25'000 tonnes environ pour

leurs propres besoins. Ce blé est moulu dans les moulins à façon. Sans tenir compte de l'autarcie des producteurs, les récoltes de blé indigène panifiable couvrent environ 60 à 70% des besoins des moulins de commerce, ainsi qu'on peut le constater dans le tableau suivant:

Année	Besoins annuels des moulins de commerce en 1000 t	B l é m o u l u			
		Blé indigène en 1000 t en %		Blé étranger en 1000 t en %	
1970	482,9	303,0	62,7	179,9	37,3
1971	465,2	306,1	65,8	159,1	34,2
1972	475,7	346,7	72,9	129,0	27,1
1973	477,7	344,0	72,0	133,7	28,0
1974	469,8	287,7	61,2	182,1	38,8
1975	442,9	306,5	69,2	136,4	30,8
1976	446,8	290,9	65,1	155,9	34,9
1977	447,9	271,0	60,5	176,9	39,5

Le tableau suivant renseigne sur les surfaces cultivées et les livraisons à la Confédération:

Année	Surface cultivée en blé panifiable	Blé livré total en t	Dont blé germé en t
1970	110'840 ha	306'100	-
1971	107'620	389'300	500
1972	110'330	379'700	2'500
1973	102'820	324'900	17'500
1974	97'810	385'200	-
1975	96'167	314'700	37'540
1976	99'900	378'800	161'000
1977 prov.	101'700	292'500	10'000

Une attention soutenue est vouée à la qualité des cultures de céréales. L'administration fédérale des blés participe aux essais entrepris par les stations de recherches agronomiques pour introduire de nouvelles variétés de blé panifiable, compte tenu de leur valeur culturale, meunière et boulangère. Les

sélecteurs de semences reçoivent des primes de qualité pour le blé de semence de haute valeur.

#### 2.4 Maintien de la meunerie indigène

Afin que le blé panifiable puisse être transformé, en tout temps et dans toutes les régions du pays, en farine de boulangerie, il est indispensable de maintenir une meunerie décentralisée et productive. Aux fins de protéger les moulins de commerce, on a institué surtout

- le monopole de la Confédération pour l'importation de farine panifiable, afin de protéger les moulins de la concurrence étrangère;
- la prise en charge complète des frais de transport lors de l'attribution du blé indigène qui est expédié franco gare du moulin;
- une péréquation entre les grands et les petits moulins (égalisation de la marge de mouture), celle-ci étant financée par le prélèvement d'une taxe de 60 ct. par quintal de farine panifiable moulue.

#### 2.5 Sauvegarde des consommateurs de farine et de pain

La Confédération surveille les prix de la farine panifiable et du pain. Lorsque les prix paraissent dépasser dans une mesure injustifiée le prix de revient normal, l'administration fédérale des blés ordonne, en vertu de l'article 35 de la loi sur le blé, une enquête en liaison avec les associations professionnelles. S'il est établi que les prix de la farine panifiable ou du pain sont excessifs dans l'ensemble du pays ou dans certaines localités ou régions, l'administration fédérale des blés engage des pourparlers avec les associations professionnelles intéressées et les représentants des consommateurs en vue de ramener les prix à un niveau équitable. Si les pourparlers n'aboutissent à aucun accord, le Conseil fédéral peut fixer, à titre provisoire, des prix maximums ou y autoriser les cantons.

Ce qui importe surtout au consommateur, c'est que le blé indigène soit livré aux moulins à prix réduit. Même après l'augmentation des droits de douane sur le blé panifiable importé dès le 26 août 1977 et après la hausse du prix de vente du blé indigène à partir du 1er septembre 1977, ce qui a entraîné vers la fin du mois de septembre une augmentation du prix de la farine de 13 fr.50 par 100 kg et, par conséquent, une hausse du prix du pain de 10 ct. par kilo, le prix du pain bénéficie encore aujourd'hui d'une réduction de quelque 15 centimes par kilo. En outre, la concurrence est vive entre les moulins, ainsi qu'entre les boulangeries artisanales et industrielles. Cela suffit à maintenir de petites marges de bénéfice sur la farine et le pain.

### 3. Fixation du prix de vente du blé indigène livré aux moulins

En vertu de l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution fédérale, la Confédération peut obliger les meuniers à racheter le blé qu'elle a acheté, ce sur la base de sa valeur marchande. L'article 21, 4e alinéa, de la loi sur le blé prescrit comment le prix de vente du blé doit être fixé (nouvelle teneur de cet article révisé le 28 juin 1974 et entré en vigueur le 1er novembre de la même année):

"Le Conseil fédéral fixe chaque année le prix de vente du blé indigène sur la base du prix de revient moyen du blé étranger de qualité équivalente; il se fonde sur la moyenne des douze derniers mois. En cas de fluctuations extraordinaires et persistantes des prix sur le marché mondial, il peut déroger temporairement à ce prix moyen. Les frais de transport du blé étranger sont déterminés d'après le tarif ordinaire des entreprises de chemins de fer suisses."

Pour calculer le prix de revient moyen du blé étranger livré franco frontière, il faut tenir compte des droits de douane et des taxes, des contributions au stock obligatoire, des suppléments de prix sur les fourrages issus de la mouture du blé panifiable, ainsi que des frais moyens de transport à l'intérieur du pays (voir tableau 2).



Grâce à ce mode de calcul, on cherche à obtenir des prix aussi stables que possible. Ainsi les fluctuations de peu d'importance des prix du marché mondial sont atténuées de telle sorte qu'elles ne se répercutent que très peu sur le prix de vente du blé indigène livré aux moulins de commerce. En réduisant, du 1er octobre 1964 au 30 septembre 1966, les droits de douane sur le froment et le seigle de 3 francs à 60 centimes par 100 kg et en suspendant complètement leur perception du 1er mars 1973 au 28 février 1975, la Confédération a abaissé, pour des raisons de politique conjoncturelle, le prix de revient du blé importé et, par conséquent, le prix du blé indigène qu'elle livre aux moulins, ceci afin d'éviter autant que possible la hausse du prix du pain et de la farine.

Durant les années 60 et jusqu'au milieu de 1972, les prix des céréales panifiables furent relativement stables sur le marché mondial. Par conséquent, les prix de vente du blé indigène n'ont pas beaucoup varié. De mauvaises récoltes et de mauvais rendements dans plusieurs pays (notamment en Union soviétique) provoquèrent, dès le milieu de l'année 1972, une flambée des prix. En peu de temps, ceux-ci doublèrent sur le marché mondial. Cette évolution s'est évidemment répercutée sur le prix de revient du blé étranger importé, qui est déterminant pour fixer le prix de vente du blé indigène (prix du froment canada western red spring 1, 13 à 13 1/2% de protéine, dédouané et livré franco wagon à la gare du moulin):

Année	Prix moyen du mois				Prix moyen de l'année
	Mars	Juin	Septembre	Décembre	
	Francs par 100 kg				
1970	44.76	44.98	46.11	47.27	45.45
1971	46.39	42.94	41.56	41.56	43.67
1972	41.18	40.67	45.77	54.34	43.99
1973	46.11	54.03	71.10	83.09	60.96
1974	83.11	70.21	73.52	72.10	76.89
1975	61.49	60.13	73.34	63.70	65.26
1976	62.03	59.96	50.95	45.84	56.11
1977	50.96	46.09	71.24 *	71.33 *	55.77

\* y compris majoration des droits de douane dès le 26.8.1977

(voir aussi les tableaux en annexe)

Les prix très élevés à l'importation durant l'année 1974 incitèrent le Conseil fédéral à proposer au parlement, dans son message du 27 mars 1974, une modification de l'article 21, 4e alinéa, de la loi sur le blé (adjonction d'une seconde phrase). Il s'agissait, en fixant le prix de vente du blé indigène, de pouvoir déroger temporairement au prix de revient moyen - calculé sur douze mois - du blé étranger de qualité équivalente, lorsqu'il y a des fluctuations extraordinaires et persistantes des prix sur le marché mondial. Les Chambres fédérales ont approuvé cette modification de loi qui est entrée en vigueur le 1er novembre 1974. Le Conseil fédéral a fait usage de cette attribution, pour la première fois le 1er février 1975, lorsqu'il a fixé le prix de vente. En effet, au lieu d'un prix de revient calculé à 74 francs pour le blé importé, il n'a retenu qu'un prix de vente moyen de 64 francs par 100 kg pour le blé indigène. Au 1er septembre 1976, le prix moyen du blé importé était de 58 fr.45 par 100 kg. Mais, le prix de vente est demeuré le même. Jusqu'au 1er septembre 1977, les baisses et les hausses de prix se sont largement compensées. Le tableau suivant indique le prix de revient moyen du blé importé, le prix de revient du blé indigène acheté par la Confédération (prix auquel elle l'achète aux producteurs y compris les frais d'achat), le prix auquel la Confédération vend le blé aux moulins et, enfin, la différence de prix qui est à sa charge:

Année	Prix de revient moyen du blé importé franco moulin	Prix de revient moyen du blé indigène panifiable (selon calcul)	Prix de vente moyen du blé indigène franco moulin	Différence de prix
	Francs par 100 kg			
1970	44.39	70.-	41.13	28.87
1971	43.48	72.50	41.45	31.05
1972	43.60	74.50	41.01	33.49
1973	58.47	77.-	39.30	37.70
1974	71.15	87.-	39.18	47.82
1975	62.07	96.50	62.54	33.96
1976	53.67	101.-	64.32	36.68
1977	54.89 *	100.50	66.31	34.19

\* y compris droits de douane plus élevés dès le 26.8.1977

4. Dépenses de la Confédération pour l'approvisionnement en blé panifiable

La différence entre le prix d'achat du blé indigène aux producteurs - (prix fixé chaque année par le Conseil fédéral, y compris les suppléments payés pour les qualités supérieures et les livraisons tardives, y compris également les frais d'achat de l'administration des blés, c'est-à-dire indemnités et frais de transports) - et le prix de vente du blé indigène livré aux moulins est supportée par la Confédération (surprix). Les suppléments de prix pour qualité supérieure et livraison tardive, ainsi que les frais d'achat se montent environ à 8 francs par 100 kg. Les sommes pour couvrir les dépenses provoquées par la prise en charge de l'excédent de prix varient d'une année à l'autre, d'une part, à cause de la relation de causalité entre prix de revient du blé importé et prix de vente, d'autre part, en raison des différences quantitatives (récoltes plus ou moins bonnes). Les dépenses qui figurent chaque année dans le compte d'Etat englobent toujours une partie de la récolte de l'année précédente et une partie de celle de l'exercice courant.

Le tableau suivant renseigne sur les dépenses de la Confédération durant ces dernières années aux fins d'assurer l'approvisionnement du pays en blé panifiable:

Année	Dépenses de la Confédération en mio. de francs				
	Surprix	Prime de mouture	Frais de stockage	Subsides à la surface dès 1976	Réduction du prix des semences
1970	85,8	8,8	3,0	-	1,0
1971	113,0	8,4	3,0	-	1,2
1972	130,3	8,9	3,5	-	1,5
1973	121,0	9,0	3,8	-	1,2
1974	160,0	9,9	4,7	-	1,1
1975	119,0	9,9	7,0	-	1,4
1976	117,9	8,1	8,7	7,5	1,1
1977	106,4	7,3	6,4	9,0	1,0

5. Nouveau prix de vente du blé indigène à partir du 1er septembre 1977

5.1 Situation

Comme on vient de le voir, le prix de vente moyen du blé indigène était de 64 francs par 100 kg depuis le 1er février 1975. Dès le début de 1974, les prix à l'importation avaient fortement baissé. En juillet 1977, le prix de revient moyen - sur douze mois - du blé importé était d'environ 46 francs par 100 kg. Compte tenu de ce prix, il aurait fallu baisser le prix de vente aux moulins. Compte tenu du bon approvisionnement du marché mondial et de la chute du cours du dollar, ce qui promet à long terme des prix favorables, les conditions requises pour déroger temporairement et notablement au prix de revient moyen n'étaient donc pas remplies. On ne pouvait donc, semblait-il, éviter une certaine baisse du prix de vente.

Le prix moyen payé aux producteurs pour la récolte 1977 atteint 93 francs par 100 kg, chiffre auquel il faut ajouter les suppléments de prix pour qualité supérieure et livraison tardive, ainsi que les frais d'achat, soit 8 francs par 100 kg. Ainsi le prix de revient moyen du blé indigène se monte à 101 francs par 100 kg pour la Confédération. En vendant ce blé à 46 francs les 100 kg, la différence aurait atteint 55 francs par 100 kilos. Pour couvrir cet excédent de prix, la Confédération aurait alors dû déboursier quelque 204 millions de francs pour une bonne récolte de 370'000 tonnes (voir le tableau 2 en annexe).

Une baisse du prix de vente du blé indigène aurait entraîné une réduction du prix de la farine et du pain. Toutefois, l'avantage que les consommateurs en auraient retiré ne peut être raisonnablement mis en balance avec la charge financière supplémentaire qui en aurait résulté pour la Confédération. En effet, chaque franc de différence entre prix payé au producteur indigène et prix de vente au moulin coûte à la Confédéra-

tion quelque 3,7 millions de francs, tandis que la réduction correspondante du prix du kilo de pain atteint à peine 3/4 de centime. En outre, il faut tenir compte du fait qu'en cas de baisse importante du prix de vente, on aurait couru le risque de voir augmenter la quantité de blé panifiable indigène consommé en fourrage. Ce risque ne pouvait donc être raisonnablement couru.

De surcroît, le résultat négatif de la votation populaire du 12 juin 1977 (rejet de la TVA) devait être interprété comme un mandat donné aux autorités fédérales, afin qu'elles réalisent des économies. En effet, c'eût été contraire à la volonté populaire si, quelques semaines seulement après cette votation, le prix de vente du blé indigène panifiable avait été baissé, entraînant du même coup une augmentation substantielle des dépenses de la Confédération pour réduire le prix du pain. Bien au contraire, il fallait envisager de diminuer les subsides facilitant l'approvisionnement en blé et pain indigènes.

## 5.2 Solutions possibles

Il y avait trois possibilités de diminuer la réduction du prix du pain:

- Assouplissement de l'interdépendance entre prix de vente et prix du marché du blé, ce en modifiant l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution fédérale et l'article 21, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le blé.
- Imposition plus forte des fourrages issus de la mouture du blé panifiable, ce moyennant des suppléments de prix.
- Majoration des droits de douane sur les céréales panifiables, c'est-à-dire modification de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses, afin de créer la base légale et les conditions permettant d'augmenter le prix de vente aux moulins.

Toute modification de la constitution demande du temps. Le

choix de cette solution n'aurait donc pas soulagé immédiatement les finances fédérales. D'autre part, la clause d'urgence ne pouvait être invoquée pour pouvoir modifier la constitution en édictant des dispositions d'urgence.

Pour ce qui est des céréales panifiables importées, des suppléments de prix sont aussi perçus sur les fourrages issus de leur mouture. En vue de stabiliser les prix du pain et de la farine, les suppléments de prix n'ont pas été fixés en rapport avec les produits de fourrage et avec les prix des déchets de mouture importés, mais à un niveau considérablement plus bas. Il aurait donc fallu les augmenter de 60 centimes à 6 fr.10 par 100 kg. Ces suppléments de prix sont un élément constitutif du prix de revient du blé importé; ils sont donc compris dans le prix de vente du blé indigène. En augmentant de la sorte ces suppléments de prix, le prix de revient du blé étranger aurait passé de 46 francs à 51 fr.50 par 100 kg. Même en invoquant l'article 21, 4e alinéa, 2e phrase de la loi sur le blé, une baisse du prix de vente de 64 francs pour le blé indigène aurait été inévitable, parce que cette disposition n'autorise des dérogations transitoires qu'à certaines conditions. D'autre part, cette solution n'aurait permis qu'une modeste augmentation du prix de revient de 46 francs à 51 fr.50 par 100 kg; on y a donc renoncé parce que l'économie à réaliser n'aurait pas suffisamment déchargé la caisse fédérale.

De même que les suppléments de prix, les droits de douane entrent dans le calcul du prix de revient du blé étranger. Une augmentation des droits de douane sur les céréales panifiables provoque donc une hausse du prix de vente du blé panifiable livré aux moulins, c'est-à-dire qu'elle revient à diminuer les subventions versées pour le blé indigène panifiable. Le Conseil fédéral et le parlement se sont prononcés en faveur de cette solution, parce qu'elle permet une réduction sensible des dépenses de la Confédération dans le secteur des céréales panifiables.

Se fondant sur la loi fédérale concernant le tarif des douanes suisses, le Conseil fédéral a décidé par ordonnance, le 24 août 1977, de majorer provisoirement les droits de douanes sur les céréales panifiables en les portant de 3 à 28 francs par 100 kg. Simultanément il a adressé aux Chambres un message et un projet de loi modifiant sur ce point les dispositions de la loi sur le tarif des douanes suisses. L'ordonnance provisoire et sans préavis du 24 août 1977, avec entrée en vigueur le 26 août, visait à éviter que de grandes quantités de céréales panifiables soient encore importées sous le régime des anciens droits de douane. Grâce à cette augmentation douanière, il devenait possible d'élever le prix moyen de vente de 64 à 71 francs dès le 1er septembre 1977 au lieu de devoir le baisser à 46 francs les 100 kg (voir tableau 2 en annexe).

### 5.3 Répercussions financières de la majoration des droits de douane

Pour juger des répercussions financières de cette majoration sur les finances fédérales, il faut partir du prix moyen calculé à 46 francs les 100 kg, y compris 3 francs de droit de douane. En augmentant ce droit de 25 francs, le prix du quintal augmente d'autant pour atteindre donc 71 francs depuis le 1er septembre 1977, dépassant ainsi de 7 francs l'ancien prix de vente aux moulins, fixé à 64 francs. Il s'ensuit, pour une récolte indigène de 370'000 tonnes, une économie de quelque 93 millions de francs (370'000 t à fr.25.- le quintal). Pour l'importation d'environ 100'000 tonnes de blé panifiable, le supplément de recettes douanières représente 25 millions de francs.

### 5.4 Conséquences pour les consommateurs

La hausse du prix de vente de 64 à 71 francs par 100 kg, ainsi que le renchérissement du blé importé à raison d'une majoration de 25 francs des droits de douane a provoqué une hausse de 13 fr.50 par 100 kg sur le prix de la farine boulangère, ce

qui fait 10 ct. d'augmentation par kilo de pain. Cette hausse du prix du pain est de 5% et sa répercussion sur l'indice suisse des prix à la consommation est de 0,1% environ. Ces répercussions se sont fait sentir à fin septembre ou au début d'octobre lorsque les stocks achetés à l'ancien prix ont été épuisés.

Aujourd'hui, le pain n'a plus l'importance qu'il avait autrefois alors qu'il était un des aliments essentiels. Bien que cet aliment soit bon marché, son importance n'a cessé de diminuer tout au long de ces dernières années. Selon les comptes de ménage des salariés, tels qu'ils sont publiés par l'OFIAMT (voir La Vie économique, no 9, 1977), un ménage de 3,32 personnes a consommé, en 1976, 91,4 kilos de pain et 14,7 kilos de farine, soit 27,5 kg de pain et 4,4 kg de farine par personne. Dans les ménages de plus de 6 personnes, la consommation est de 33,4 kg de pain et de 5,2 kg de farine par personne. Les personnes au revenu modeste (24'000 à 35'000 francs par an) consomment 33,6 kg de pain par année, tandis que celles qui ont un revenu plus élevé (72'000 à 84'000 francs) ne consomment que 25 kg de pain par personne et par an.

La hausse de 10 ct. sur le prix du pain représente pour le consommateur une charge supplémentaire de 3 francs par an, à laquelle il faut ajouter 60 ct. pour la farine. Il s'ensuit également certaines augmentations de prix sur la boulangerie fine. Des comptes de ménage rassemblés et publiés par l'OFIAMT, il ressort que tous les ménages dépensent plus pour leurs achats de boulangerie fine que pour le pain et la farine. Le comportement actuel du consommateur oblige à conclure qu'il n'est pas rare que l'on gaspille le pain et qu'on a souvent perdu le sens de son importance et sa signification (pain jeté, servant de fourrage, etc.), ce qui n'était pas le cas autrefois où les souvenirs de la crise et de la guerre étaient encore vivants.



Celui qui jette du pain, dilapide des subventions fédérales!

### 5.5 Constitutionnalité

L'article 29 de la constitution fédérale énonce les principes à respecter lorsqu'on fixe les droits de douane. Cet article a la teneur suivante:

"<sup>1</sup>La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

1. Droits sur l'importation

- a. Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible;
- b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie;
- c. Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.

3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

<sup>2</sup>Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans des circonstances extraordinaires."

La constitution prescrit de taxer aussi bas que possible les objets nécessaires à la vie, ceci dans l'intérêt même du consommateur. Le libellé du texte: "aussi bas que possible" laisse une certaine marge d'appréciation au législateur, compte tenu des conditions et circonstances. Puisque le blé panifiable est une matière première, la répercussion de la majoration des droits de douane doit être appréciée d'après le renchérissement des produits à base de céréales panifiables. On a vu ci-dessus que cette majoration qui paraît considérable

en chiffres absolus n'a que très peu de répercussions sur le consommateur, étant donné les anciens et nouveaux prix du pain et de la farine.

La charge supplémentaire pesant sur le consommateur étant minime, les objections présentées au parlement concernant la constitutionnalité de cette mesure ne sont guère convaincantes.

Dans la situation difficile qui est aujourd'hui celle des finances fédérales, on peut admettre de demander au consommateur une participation légèrement supérieure aux frais occasionnés par notre régime du blé qui assure notre approvisionnement en des temps plus difficiles et plus troublés. Tandis que l'augmentation des droits de douane n'est pratiquement pas ressentie par le consommateur, en revanche elle apporte une amélioration sensible de plus de 100 millions de francs au budget de la Confédération (93 millions d'économies et 25 millions de recettes douanières supplémentaires). Ce faisant, il ne faut pas perdre de vue non plus que la Confédération, malgré la hausse du tarif douanier et donc la réduction de ses prestations, continue de dépenser chaque année un peu plus de 100 millions de francs pour couvrir l'excédent du prix du blé et, par conséquent, continue ainsi à réduire le prix du pain d'au moins 15 ct. par kilo.

Si les prix des céréales devaient augmenter sur le marché mondial, le Conseil fédéral pourrait, comme il l'a déjà fait de 1964 à 1966 et de 1973 à 1975, abaisser les droits de douane en se fondant sur la législation en la matière. Il évitera ainsi une nouvelle hausse du prix du pain. De cette manière, la fixation des droits de douane permet d'obtenir une certaine stabilité des prix du pain et de la farine.

## 6. Conséquences du rejet de la majoration des droits de douane

### 6.1 Situation

Le rejet de la modification de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses aurait pour conséquence l'abrogation immédiate de l'ordonnance du Conseil fédéral majorant provisoirement les droits de douane sur les céréales panifiables et les produits de minoterie qui en dérivent. Une telle ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale qui la remplacera ou jusqu'à la date du rejet du projet par l'Assemblée fédérale ou du rejet de ladite loi en votation populaire. Il s'ensuit nécessairement que la majoration des droits de douane sur les céréales panifiables perdrait tout effet le jour suivant le rejet par le peuple de la modification du tarif douanier et que les droits de douane seraient immédiatement abaissés à 3 francs par 100 kg. Cette baisse des droits de douane entraînerait une baisse du prix de revient des céréales importées qui provoquerait à son tour la fixation d'un prix de vente plus bas pour le blé indigène. Depuis 1977, les prix des céréales panifiables sur le marché mondial sont légèrement en baisse, de telle sorte que, pour les douze derniers mois (avril 1977 - mars 1978) mais compte non tenu de la majoration des droits de douane dès le 26 août 1977, le prix de revient moyen du blé étranger est de 44 francs par quintal. C'est à partir de ce prix que le nouveau prix de vente devrait être calculé en cas de rejet de la loi.

### 6.2 Les céréales panifiables meilleur marché que les céréales fourragères

L'abaissement des droits de douane sur le blé panifiable à 3 francs par 100 kg brut conduirait à une inégalité choquante dans l'imposition des céréales panifiables importées, d'une part, et des céréales fourragères, d'autre part, puisque

celles-ci sont soumises au régime de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), c'est-à-dire au contingentement et à une forte imposition sous forme de suppléments de prix. Le tableau ci-dessous met ce fait en évidence (données de mars 1978):

	Imposition par 100 kg		
	Céréales panifiables Anciens droits de douane (avant août 1977)	Céréales fourragères	Céréales panifiables Droits de douane actuels
	Fr	Fr	Fr
Taxe de dénaturation	-.-	-.65	-.-
<u>Droits de douane, etc.</u>	<u>3.12</u>	-.63	<u>29.13</u>
Contribution au stock obligatoire	3.54	4.04	3.54
Supplément de prix CCF	-.61	20.20	-.61
Taxe de chancellerie CCF	-.10	-.10	-.10
Prélèvement sur les pommes de terre jusqu'au 31.3.1978	-.-	2.57	-.-
Total	7.37	28.19	33.38

L'imposition beaucoup moins forte des céréales panifiables (avec 3 francs de droits de douane) que celles des céréales fourragères aurait pour conséquence l'utilisation de céréales panifiables importées pour l'affouragement du bétail. Ainsi il serait possible de tourner la réglementation régissant l'importation des fourrages, réglementation indispensable pour équilibrer la production de viande et de lait. Cela serait également possible si le prix du blé indigène livré aux moulins était fixé relativement bas. L'augmentation du supplément de prix sur les issues fourragères deviendrait

alors inévitable.

Lorsqu'on moud 100 kilos de blé, on obtient en moyenne 25 kg de farine fourragère et de son. Le supplément de prix perçu sur ces denrées est, en mars 1978, de 28 à 31 francs par 100 kg. Sur les blés importés, on pourrait prélever, par conséquent, un supplément de prix de 7 fr.50 environ au lieu des 60 ct. actuels. Le prix de base pour fixer le prix de vente du blé indigène serait donc augmenté de ce supplément de prix. Il atteindrait alors 51 francs par 100 kg. Mais en mars 1978, les céréales fourragères importées sont offertes au prix de 61 francs les 100 kg, dédouanées par wagon franco Bâle.

En application de l'article 21, 4e alinéa, de la loi sur le blé, le Conseil fédéral ne pourrait pas faire autre chose que de déroger - en l'augmentant - au prix moyen à l'importation, lorsqu'il fixe le prix de vente du blé indigène. Quelle serait l'ampleur de la dérogation, il est difficile de le dire, car il s'agit d'une question d'appréciation. Quoi qu'il en soit, le prix de vente actuel qui est de 71 francs par 100 kg, devrait être ramené à son niveau antérieur, soit 64 francs.

Dans ces conditions, seules des mesures administratives draconiennes et coûteuses permettraient d'éviter que de la farine panifiable provenant de blé indigène subventionné ou de blé importé peu imposé soit utilisé comme fourrage.

### 6.3 Pain meilleur marché - subventions fédérales plus élevées

Si la modification de la loi était rejetée, le prix du pain baisserait de 15 à 20 centimes par kilo et la réduction de prix sur chaque kilo de pain serait alors de 30 à 35 centimes. Dans cette situation, les dépenses de la Confédération pour la mise en valeur du blé indigène panifiable augmenteraient de 40 à 60 millions pour atteindre 140 à 160 millions de francs. En outre, la Confédération perdrait 25 millions de recettes douanières. En revanche, les suppléments de prix sur

les fourrages rapporteraient 7,5 millions de francs de plus. D'autre part, il faudrait entreprendre sans tarder une révision de l'article 23<sup>bis</sup> de la constitution fédérale, afin de remplacer le système actuel, où le prix du blé indigène dépend nécessairement du prix de revient du blé importé, par une solution plus souple.

## 7. Conclusions

Le parti socialiste suisse a lancé un référendum contre la modification de la loi sur le tarif douanier et, par conséquent, contre l'augmentation du prix du pain. Il avance notamment que:

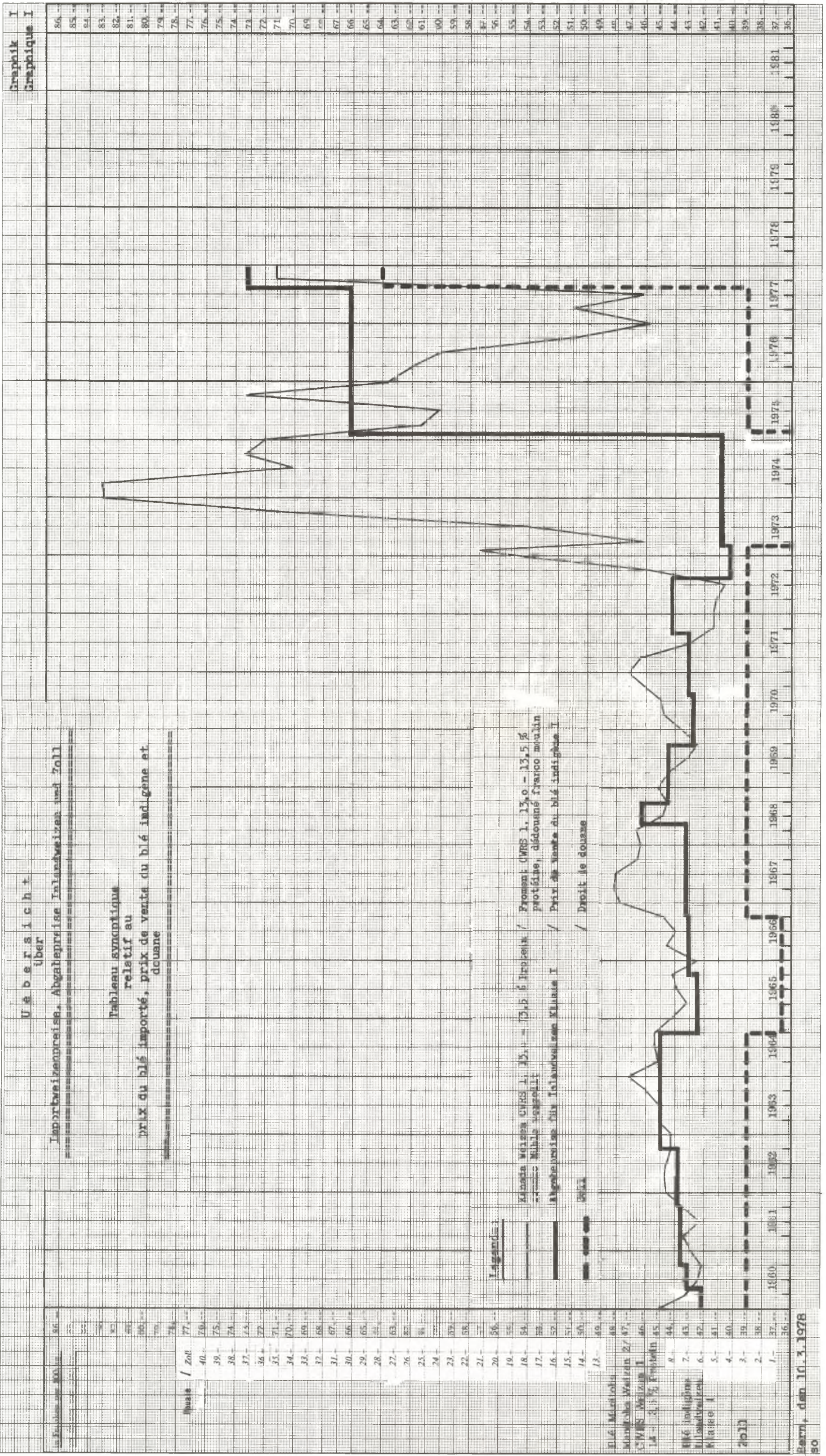
- la majoration des droits de douane sur les céréales importées, telle qu'elle est proposée, est anticonstitutionnelle parce qu'excessive;
- la politique financière actuelle est conçue de telle manière que les recettes supplémentaires dont a besoin la Confédération sont presque entièrement prises dans le secteur de la consommation, ce qui frappe unilatéralement les travailleurs et les consommateurs;
- le référendum contre la modification de la loi sur le tarif des douanes suisses est la seule manière de manifester son opposition aux mesures financières 1977.

La majoration des droits de douane doit être examinée dans le cadre général des mesures de transition prises en 1977 par le Conseil fédéral et le parlement pour éviter que le déficit du ménage fédéral ne devienne insupportable. Cette majoration des droits de douane sur le blé panifiable, qui a entraîné la hausse du prix du pain, ne constitue qu'une des nombreuses mesures d'économie prises par la Confédération. On prétend à tort que toutes les économies sont faites sur le dos du consommateur. Les mesures arrêtées font partie d'un programme à long terme pour assainir et rétablir durablement les finances fédérales.

Fait donc partie de ce programme une diminution des réductions massives de prix sur certaines denrées alimentaires (le pain et le beurre). En effet, une intervention aussi soutenue ne se justifie plus, ni en elle-même ni pour des raisons de politique sociale. Compte tenu du niveau de vie actuel et de nos habitudes alimentaires, la charge supplémentaire résultant du renchérissement du pain est tout à fait raisonnable et supportable pour le consommateur; elle n'engendre aucune rigueur sur le plan social et le pain reste subventionné à raison de 15 ct. par kilo.

Le rejet de la modification de la loi sur le tarif des douanes suisses porterait un coup sévère aux efforts entrepris par la Confédération pour faire des économies judicieuses. Il faudrait alors affecter à la réduction du prix du pain d'autres ressources qui feraient défaut à la Confédération pour accomplir les importantes tâches sociales et autres missions qui lui incombent. Certes le prix du pain baisserait de 15 à 20 ct. par kilo par rapport au prix actuel. Cependant, il faudrait s'attendre à une forte utilisation de blé panifiable subventionné comme fourrage. Compte tenu de la surproduction de viande et de lait, la situation ne ferait alors qu'empirer.

En revanche, accepter la modification du tarif douanier permet de stabiliser les prix du pain et de la farine à leur niveau actuel. Si les prix du blé montent sur le marché mondial, le Conseil fédéral aura toujours la possibilité d'ordonner un abaissement des droits de douane actuels, afin d'éviter un nouveau renchérissement du prix du pain. Le citoyen, le consommateur, le contribuable doit être bien conscient qu'en acceptant la modification de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses, il confirme une augmentation du prix du pain qui est effective depuis plusieurs mois déjà et se prononce donc pour la stabilité du prix du pain, tout en contribuant à l'assainissement des finances fédérales.



U e b e r s i c h t  
 über  
 Importpreisenpreise, Abgabepreise Inlandweizen und Zoll  
 Tableau synoptique  
 relatif au  
 prix du blé importé, prix de vente du blé indigène et  
 douane

Importpreise	Zoll
86	77
85	76
84	75
83	74
82	73
81	72
80	71
79	70
78	69
77	68
76	67
75	66
74	65
73	64
72	63
71	62
70	61
69	60
68	59
67	58
66	57
65	56
64	55
63	54
62	53
61	52
60	51
59	50
58	49
57	48
56	47
55	46
54	45
53	44
52	43
51	42
50	41
49	40
48	39
47	38
46	37
45	36

Douane  
 Zoll  
 40  
 39  
 38  
 37  
 36  
 35  
 34  
 33  
 32  
 31  
 30  
 29  
 28  
 27  
 26  
 25  
 24  
 23  
 22  
 21  
 20  
 19  
 18  
 17  
 16  
 15  
 14  
 13  
 12  
 11  
 10  
 9  
 8  
 7  
 6  
 5  
 4  
 3  
 2  
 1

Kündige Weizen GWS 1. 15.1. - 13,5 % Importen / Exports GWS 1. 13.0 - 13,5 %  
 Mühle Zoll  
 Abgabepreise für Inlandweizen Klasse I / Preis de vente du blé indigène I  
 / Droit de douane

El.é. Mühle Zoll  
 Mühle Zoll  
 GWS Weizen I  
 14 - 13,5 % Importen  
 8  
 7  
 6  
 5  
 4  
 3  
 2  
 1  
 1860  
 1961  
 1962  
 1963  
 1964  
 1965  
 1966  
 1967  
 1968  
 1969  
 1970  
 1971  
 1972  
 1973  
 1974  
 1975  
 1976  
 1977  
 1978  
 1881  
 1981  
 36  
 37  
 38  
 39  
 40  
 41  
 42  
 43  
 44  
 45  
 46  
 47  
 48  
 49  
 50  
 51  
 52  
 53  
 54  
 55  
 56  
 57  
 58  
 59  
 60  
 61  
 62  
 63  
 64  
 65  
 66  
 67  
 68  
 69  
 70  
 71  
 72  
 73  
 74  
 75  
 76  
 77  
 78  
 79  
 80  
 81  
 82  
 83  
 84  
 85  
 86



Fixation du prix de vente du blé indigène au 1<sup>er</sup> septembre 1977