Le régime du blé après la guerre

Autor(en): **Tapernoux, Marc**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **2 (1944)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-131800

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Le régime du blé après la guerre

Parmi les nombreux problèmes qui se posent dès maintenant pour l'après-guerre, il en est un qui intéresse de plus en plus toutes les branches de notre économie nationale : celui qui a trait à l'abrogation de l'économie de guerre et au passage du régime actuel de « dirigisme », pour reprendre un terme à la mode, à une économie libérée progressivement des multiples entraves qu'elle connaît aujourd'hui.

Cette question se pose notamment pour le régime du blé. Il n'est aucune branche de l'activité commerciale, artisanale ou industrielle, qui n'ait été touchée plus ou moins profondément par les dispositions édictées en vertu de l'économie de guerre. Le commerce des céréales, la meunerie et la boulangerie n'ont pas fait exception. Les modifications apportées par le Conseil fédéral à la législation du temps de paix se fondent sur les pleins pouvoirs qui lui ont été conférés par le Parlement en date du 30 août 1939. Toutefois, les dispositions ainsi édictées ont, par essence, un caractère exceptionnel et provisoire. On avait admis tout d'abord que la législation ordinaire serait de nouveau appliquée sans changement après l'abrogation de l'économie de guerre. Or, à la suite des expériences faites au cours du dernier lustre, les instances compétentes ont dû reconnaître que le régime du blé, fondé sur la loi fédérale du 7 juillet 1932, comportait certaines lacunes assez graves.

Notre dessein est d'examiner brièvement, dans les lignes qui vont suivre, quelles améliorations il conviendrait d'apporter à la législation d'avant-guerre. Il va de soi que nous devrons nous borner à esquisser seulement les grandes lignes du problème. D'autre part, nous tenons à souligner que les idées que nous exposerons ci-après sont strictement personnelles et ne sauraient, par conséquent, être considérées comme le reflet d'une opinion officielle quelconque.

A. Le régime actuel

Lorsqu'on étudie la transformation de l'agriculture à travers les âges, on rencontre à toutes les époques, chez tous les peuples, les traces tantôt indécises, tantôt précises, d'une politique du blé.

Tel fut aussi le cas des cantons suisses jusqu'en 1848. Cette politique ressemble singulièrement, dans ses grandes lignes, à celle des peuples antiques : défenses d'exportation, taxes protectrices, fixation des prix, interdiction de faire des réserves, construction de fours et de moulins banaux.

Depuis la constitution de 1848, la Suisse n'eut plus, à proprement parler, une politique du blé. Or, l'expérience enseigne que seuls les pays qui encouragent directement la culture des céréales parviennent à obtenir une production normale. La difficulté a toujours consisté à concilier l'intérêt du producteur, d'une part, et celui du consommateur, d'autre part, sans sacrifier l'un à l'autre.

De tous les pays, la Suisse est, avec la Norvège, celui qui se trouve dans la situation la plus précaire pour son approvisionnement en blé. Aujourd'hui même, sa production ne représente que 30 à 35 % de ses besoins (avant la guerre de 1914, 17 %) et ce qui ajoute à la gravité de ce déficit alimentaire, c'est que la Suisse ne possède aucun accès direct à la mer, alors que ses principaux fournisseurs sont tous au-delà des océans.

La culture du blé, protégée par un droit d'entrée infime de 30 ct. par quintal [1] a fini par ne jouer qu'un rôle accessoire dans l'économie agricole. Important de l'étranger des céréales qui lui revenaient moins cher que celles qu'elle aurait produites elle-même, la Suisse avait ainsi, en temps normal, l'avantage d'obtenir le pain à bon marché. Mais elle était fatalement réduite à la famine en temps de guerre et de blocus. A la veille de la guerre de 1914, la Confédération s'était bornée à ordonner une augmentation des réserves de l'administration militaire fédérale et, d'autre part, des conventions avaient été conclues au printemps 1914 avec la France et l'Allemagne, qui s'engageaient à laisser passer par leur territoire les envois de blé destinés à la Suisse. A l'ouverture

[1] Ce droit a été porté à 60 ct. par le tarif d'usage en vigueur depuis le 1er juillet 1931 et à 3 fr. depuis le 13 août 1938.

y compris la récolte indigène, de quoi suffire à une consommation des hostilités, nous disposions de 17.200 wagons de blé au total, normale de trois mois et demi. Notre pays produisait juste assez de blé pour couvrir ses besoins durant 53 jours.

Aussi le Conseil fédéral fut-il contraint de prendre sans tarder des mesures pour assurer le ravitaillement en blé, mesures dont la lus importante est l'introduction, en date du 9 janvier 1915, du monopole d'importation des céréales.

Après la guerre, le problème du maintien du monopole fit l'objet de nombreuses discussions, tant au sein du Parlement que dans les milieux économiques intéressés. En fin de compte un projet d'arrêté, approuvé par les Chambres fédérales et qui prévoyait le maintien du monopole, fut rejeté par le peuple suisse le 5 décembre 1926, à une faible majorité de 5000 voix il est vrai. Se fondant sur ce vote, le Conseil fédéral prépara alors un projet d'article constitutionnel 23 *bis* prévoyant une solution sans monopole et qui fut accepté par le peuple suisse en date du 3 mars 1929, par 454.000 voix contre 229.000 et par 21 cantons contre un (Neuchâtel).

Le régime créé par ce nouvel article constitutionnel repose sur les principes suivants :

1. *Liberté de l'importation des céréales panifiables.*
2. *Obligation pour la Confédération d'entretenir une réserve constante d'environ 80.000 tonnes de blé.*
3. *Protection et encouragement de la culture du blé indigène.*
4. *Protection de la meunerie nationale.*
5. *Sauvegarde des intérêts des consommateurs.*
6. *Les dépenses occasionnées par le ravitaillement du pays en blé sont couvertes par la caisse fédérale.*

Ce régime a été appliqué à titre provisoire durant quatre ans, de 1929 à 1932. L'expérience ayant montré que les principes en étaient parfaitement judicieux, une loi définitive les consacra le 7 juillet 1932. Cette loi est entrée en vigueur le 1er juillet 1933.

Nous allons examiner maintenant, à la lumière des expériences faites durant la guerre, les effets de ce régime et les modifications qu'il conviendrait d'y apporter.

B. Faut-il modifier le régime actuel?

1. *Monopole ou liberté d'importation?*

L'importation des céréales est restée libre jusqu'à fin 1940. Par suite des difficultés considérables auxquelles les importateurs durent faire face, il devint bientôt évident que seul l'État serait en mesure de surmonter les innombrables obstacles qui paralysaient peu à peu notre approvisionnement. Aussi, se fondant sur un arrêté du Conseil fédéral du 15 novembre 1940, le département de l'économie publique décida-t-il, par une ordonnance du 20 janvier 1941, de rétablir le monopole du blé. L'importation du froment et du seigle fut confiée à l'administration fédérale des blés, tandis que la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères fut chargée d'importer l'avoine, l'orge, le maïs et les denrées fourragères.

Ainsi, une fois de plus, la preuve est faite que le commerce privé n'est pas en mesure d'assurer en temps de guerre le ravitaillement du pays en blé, par ses seuls moyens. Faut-il en conclure, comme d'aucuns, que le monopole doit être maintenu également en temps de paix? En nous fondant sur les expériences faites de 1929 à 1939, nous n'hésitons pas à répondre négativement à cette question.

En effet, sous le régime sans monopole s'instaure une libre concurrence entre marchands de blé et entre meuniers. Les négociants doivent donc chercher à réaliser leurs bénéfices moins par la vente à des prix élevés que par des achats conclus à des taux avantageux. La concurrence les force à réduire au strict minimum tous les frais de transport et de manutention. Il est important pour le commerce privé des céréales de savoir profiter des frets les plus avantageux. Le commerce des grains a toujours été dominé par une âpre concurrence, de sorte que les marges de gain sont fort réduites. Il faut faire preuve de beaucoup de souplesse et d'esprit d'initiative pour affronter avec succès les risques très considérables du métier, être à l'affût de toutes les occasions et suivre tous les mouvements du marché.

La consommation suisse totale ne représentant que le 2 % de la production mondiale, les conditions de la demande suisse restent sans influence sur les prix du marché international. En

outre, le blé est coté à la bourse. Le commerce privé, observateur attentif de toutes les fluctuations et de toutes les circonstances, est plus apte que l'Etat à s'approvisionner, en temps normal, aux conditions les plus avantageuses. Par conséquent, le commerce libre assure aux consommateurs le bénéfice des prix les plus réduits. Sous la pression de la concurrence, il est obligé de s'adapter chaque jour aux conditions du marché mondial, tandis que sous le régime du monopole, l'office compétent aurait tendance à fixer ses prix d'après les conditions auxquelles il a fait ses achats et constitué ses réserves. Le commerce privé, même s'il possède d'importants stocks de marchandises, doit s'adapter aux conditions du marché et suivre les fluctuations des prix. Il n'a donc pas la faculté de se récupérer sur le consommateur des pertes éventuelles auxquelles sont exposés même les négociants les plus habiles.

Pareillement, le meunier peut, en temps normal, s'approvisionner chez le marchand de son choix et la réussite de ses affaires dépend de ses aptitudes commerciales, de son activité et non pas seulement, comme sous le régime actuel du monopole, de l'habileté qu'il déploie pour obtenir de l'administration des blés et du service fédéral du contrôle des prix une marge de mouture aussi élevée que possible. Sous le régime de la liberté, la réussite de ses affaires ne dépend donc plus seulement de la quantité de blé à moudre obtenue de l'administration et de la marge de mouture, mais avant tout de ses aptitudes et de son activité commerciales.

La libre concurrence crée donc, tant dans le commerce des grains que dans la meunerie, une situation favorable à une baisse des prix.

Dans ces conditions, ce serait une erreur, à notre avis, que de maintenir le monopole après la guerre. Cela ne signifie d'ailleurs nullement que l'importation devrait redevenir libre sitôt après la fin des hostilités. En effet, quoiqu'il soit téméraire de se livrer à des vaticinations, il est néanmoins permis de supposer que la paix n'amènera pas une détente immédiate dans le domaine alimentaire. La crise des transports internationaux subsistera vraisemblablement durant des mois encore et il sera nécessaire de maintenir l'économie de guerre jusqu'au moment où le commerce privé sera de nouveau en mesure d'assurer l'importation des blés. Nul ne saurait dire à l'heure actuelle quand ces conditions

seront réalisées, ni quelle sera la durée de cette période transitoire. Rappelons, à titre de comparaison, que l'économie de guerre a été maintenue, à la suite du dernier conflit, onze années durant après l'armistice. Cela s'explique, il est vrai, moins par les difficultés imputables à la réadaptation des échanges internationaux à l'économie de paix que par les hésitations des pouvoirs publics et des milieux économiques intéressés au sujet du régime qu'il convenait d'adopter.

2. *La réserve fédérale*

Afin d'assurer le ravitaillement du pays, la Confédération entretient sur son territoire une réserve d'environ 80.000 tonnes de froment, de seigle et d'épeautre. La moitié de cette réserve est logée gratuitement dans les moulins de commerce et renouvelée par les meuniers eux-mêmes. L'autre moitié est emmagasinée et renouvelée par l'Administration des blés. Cette réserve constitue, avec les stocks appartenant aux négociants, aux meuniers, aux boulangers et aux agriculteurs, une provision assurant le ravitaillement de la Suisse durant 6 à 8 mois[1]. Le Conseil fédéral peut augmenter la réserve, si des circonstances extraordinaires, d'ordre politique ou économique, l'exigent.

Ce régime a fait ses preuves. Il conviendra néanmoins d'examiner s'il ne serait pas opportun de sanctionner par la législation constitutionnelle l'obligation imposée par l'économie de guerre aux meuniers et aux négociants de constituer des réserves spéciales.

Le partage de la réserve fédérale entre les magasins de la Confédération et les moulins présente de nombreux avantages. En effet, l'emmagasinage dans les moulins permet de décentraliser les réserves, de diminuer sensiblement les frais de transport, de réduire au minimum la manipulation et, enfin, d'assurer le bon entretien des marchandises. En vue d'améliorer les conditions d'entreposage et de traitement des céréales et en particulier du blé indigène, la Confédération a construit depuis 1939 un certain nombre de silos munis des installations les plus modernes, permettant de sécher, de manipuler et de gazer les blés.

---

[1] En temps normal, cela va de soi.

Grâce à l'ensemble de ces dispositions, il serait possible de maintenir après la guerre, sans grand changement, le régime prévu par la législation de 1932 concernant le magasinage de la réserve fédérale.

3. *Le blé indigène*

Démontrer l'importance de la culture indigène des céréales pour l'agriculture suisse et pour l'approvisionnement de notre pays, c'est justifier les mesures de protection qu'elle réclame.

En Suisse, la production des céréales reste, en temps de paix comme en temps de guerre, avec la culture de la pomme de terre, la branche principale de l'agriculture. Supprimer la production des céréales aurait les plus graves conséquences, car cela compromettrait l'équilibre même de la production agricole. Les céréales jouent, en effet, un rôle de premier plan dans le problème de l'assolement, c'est-à-dire dans l'utilisation rationnelle de notre sol.

Il est donc indispensable de maintenir prospère la culture du blé si l'on veut préserver notre économie agraire des graves dangers que comporterait une culture unilatérale et spécialisée à l'excès. En outre, la culture du sol a une importance sociale et politique considérable, car son extension est le plus sûr moyen d'arrêter l'émigration de la population campagnarde vers les villes et d'empêcher que la jeune génération agricole ne se détourne de la terre pour aller augmenter le prolétariat urbain.

Le maintien de la culture des céréales en Suisse répond donc à une impérieuse nécessité et les sacrifices consentis à cet effet sont pleinement justifiés. Or, une exploitation rationnelle de la terre n'est possible que si l'agriculteur possède les connaissances techniques indispensables. Il serait difficile de réintroduire brusquement la culture des céréales, en cas de crise, là où elle aurait été abandonnée.

La guerre de 1914-1918 devait, pour la première fois, mettre en saisissant relief la nécessité pour notre pays d'augmenter la production du blé. Il en fut de même durant la guerre actuelle où, dans le cadre du plan Wahlen, les surfaces emblavées furent portées, par étapes successives, de 116.605 ha. en 1934 (dernier recensement des cultures avant la guerre) à 216.000 ha. en 1943.

Après la dernière guerre et dès que la situation se fut améliorée, on rapporta les unes après les autres les mesures coercitives prises en vertu des pleins pouvoirs et, en particulier, l'emblavage obligatoire. On se borna à maintenir la prise en charge des céréales indigènes par la Confédération et le supplément de prix versé précédemment. Malgré cela, la production des céréales marqua immédiatement un recul sensible. Elle passa de 137.623 ha. en 1919 à 116.605 ha. en 1934. Cela prouve que, si l'on veut déterminer les agriculteurs à cultiver une surface minimum de céréales, il ne suffit pas de leur accorder des garanties de prix et d'écoulement, mais qu'il importe d'édicter des mesures plus énergiques encore, faute de quoi on enregistrera une fois de plus, après la guerre, un recul qui pourrait compromettre notre approvisionnement. Il ne faut pas oublier que la production indigène signifie, en temps de paix, pour l'ensemble du pays, une préparation éloignée à l'éventualité d'une nouvelle crise.

L'orientation de la production agricole soulèvera les plus grosses difficultés, car il s'agira de sanctionner dans la loi des principes pour la plupart nouveaux. Faudra-t-il se borner à limiter la liberté du paysan dans le choix des cultures, ou recourra-t-on au système d'une production entièrement dirigée? Les offices compétents paraissent donner la préférence à la deuxième solution, qui seule semble devoir être efficace. Bien entendu, on s'efforcera de limiter au minimum les mesures de contrainte. D'ailleurs, l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 autorisait déjà le Conseil fédéral à édicter des dispositions générales sur l'orientation de la production agricole et à prescrire dans quelle mesure chaque exploitation devait participer au changement d'orientation.

Le chef du Département fédéral de l'économie publique a rappelé à plus d'une reprise le but à atteindre après la guerre : maintenir une surface cultivée de 300.000 ha., dont 200.000 ha. de céréales. Il appartiendra au peuple suisse de décider, en dernier ressort, si ce but justifie les sacrifices qu'il implique.

La loi sur le blé contient une lacune regrettable : elle n'assure aucune protection à la culture des céréales fourragères. Il en est résulté, avant la guerre de 1939, une diminution progressive des surfaces cultivées en orge et en avoine, ce qui a eu des conséquences très graves pour le ravitaillement du pays en produits fourragers, d'autant plus que l'importation de ces produits a été suspendue

durant deux ans. On conçoit sans peine les répercussions d'une telle situation sur notre approvisionnement en viande, en lait et en produits laitiers. Chacun est donc convaincu, aujourd'hui, de la nécessité absolue de protéger, après la guerre, la culture des céréales fourragères. Mais si l'on veut compléter la législation sur le blé dans ce sens, il faudra, au préalable, élargir les bases constitutionnelles elles-mêmes.

4. *La meunerie*

Dans l'intérêt même de notre économie nationale, il est nécessaire d'accorder une protection efficace à la meunerie. Si celle-ci n'est pas viable, toutes les mesures légales destinées à assurer le ravitaillement de la Suisse en pain resteraient sans effet. D'autre part, cette protection est justifiée, car la loi impose aux meuniers des charges et des obligations inconnues à l'étranger. Il existe en Suisse 1322 moulins, dont 12 ne font que la mouture de commerce et 990 que la mouture à façon, c'est-à-dire pour le compte des agriculteurs ; 320 entreprises font à la fois la mouture de commerce et la mouture à façon.

Les mesures de protection dont bénéficie la meunerie suisse sont les suivantes :

a) l'interdiction d'importer de la farine étrangère ;

b) la réduction des frais de transport des céréales panifiables à l'intérieur du pays ;

c) l'obligation pour les agriculteurs de garder et de faire moudre des céréales pour leurs propres besoins.

Ces mesures ont été complétées :

d) par une taxe compensatoire graduée, prescrite par un arrêté du Conseil fédéral du 15 novembre 1935 qui a été édicté dans le cadre des mesures destinées à atténuer la crise agricole. Abrogée en même temps que ces mesures, la taxe compensatoire a été maintenue, en fait, par une ordonnance du 31 mars 1941 de l'office de guerre pour l'alimentation ;

e) par le contingentement des céréales, introduit à partir du 1er septembre 1942, en vertu d'une ordonnance dudit office.

La question se pose de savoir si l'on devra se borner, après la guerre, à maintenir les seules mesures de protection prévues

par la loi sur le blé ou si, au contraire, il conviendra de compléter ces dispositions en conservant certaines mesures édictées par l'économie de guerre.

S'agissant de l'interdiction d'importer de la farine, aucun doute ne saurait subsister sur la nécessité d'assurer à la meunerie la protection dont elle a bénéficié précédemment contre la concurrence étrangère. En effet, on a fait l'expérience depuis le début du siècle que les moulins de commerce ne pourraient subsister sans cette protection. Le droit exclusif d'importation que la Confédération s'est réservé ne signifie aucunement l'étatisation d'une branche économique, mais bien la fermeture effective de notre frontière. Il ne s'agit donc pas non plus de conférer un privilège à la meunerie suisse, mais simplement de lui assurer des moyens d'existence.

Pour empêcher que tous les meuniers ne se fixent à la frontière, la Confédération leur accorde le bénéfice d'un tarif fortement dégressif pour le transport du froment étranger destiné à la mouture. L'application de ce tarif spécial coûte, annuellement, un million et demi de francs à la Confédération. Les raisons qui ont motivé cette mesure ne perdront rien de leur valeur après la guerre, de sorte que le maintien en est pleinement justifié. Il en est de même des mesures de protection accordées aux moulins à façon, sous forme d'une obligation imposée aux agriculteurs de faire moudre une certaine quantité de blé pour leurs besoins.

Qu'en est-il des autres mesures de protection édictées en dehors de la législation sur le blé?

La taxe compensatoire graduée, en vigueur depuis 1935, est destinée à permettre aux petits moulins de lutter contre la concurrence des grosses entreprises. Ceux dont le contingent annuel de blé est inférieur à 300 tonnes sont libérés du paiement de cette taxe. Le taux varie de 20 ct. à 1 fr. 20 par quintal, suivant l'importance du contingent. Vraisemblablement, les circonstances qui ont justifié cette mesure seront identiques après la guerre, de sorte que son maintien répondra, à ce moment-là encore, à une nécessité. Il s'agira d'examiner alors sur quelles bases légales il conviendra de fonder la perception de cette taxe.

Le contingentement des céréales, lui, a été rendu nécessaire par les modifications profondes qu'a subies, depuis le début de la guerre, le degré d'occupation des moulins. En Suisse orientale,

les meuniers ont vu tomber progressivement leur débit dans une proportion atteignant jusqu'à 35 % et davantage, tandis qu'en Suisse occidentale on enregistrait au contraire un accroissement des ventes de farine. Les causes de ce déplacement sont multiples. La principale d'entre elles est imputable à l'extension des cultures. Les nouveaux producteurs de céréales se recrutent avant tout en Suisse orientale. Or, ils cultivent du blé presque exclusivement pour leurs propres besoins et, par conséquent, n'achètent plus de pain chez les boulangers. Par contre-coup, les meuniers qui desservent ces boulangers ont vu leur débit de farine diminuer considérablement. La disparition de certaines industries et les mouvements démographiques qui en sont résultés ont encore accentué cette évolution. L'augmentation de la consommation en Suisse occidentale s'explique par diverses causes, sur lesquelles nous ne voulons pas nous étendre ici.

Si les autorités avaient laissé les choses suivre leur cours normal, c'est-à-dire si elles avaient attribué aux moulins les céréales panifiables selon les besoins régionaux du moment, certaines entreprises auraient pu accroître démesurément le volume de leurs moutures, tandis que pour d'autres, le débit de farine aurait diminué à un niveau tel que l'exploitation n'eût plus été viable. Or, l'une des tâches primordiales de l'économie de guerre est d'assurer une juste répartition des matières premières disponibles, de manière à permettre à l'industrie et à l'artisanat de subsister jusqu'à la fin de la guerre. Il fallait éviter à tout prix que les grandes entreprises ne se développassent davantage encore, au détriment des exploitations de moindre importance. Le danger d'une telle évolution n'est nulle part aussi grave que dans la meunerie. C'est pourquoi l'office de guerre pour l'alimentation a décidé de contingenter les céréales panifiables à partir du 1er septembre 1942. Ces céréales sont attribuées aux moulins au prorata de leurs ventes de farine du 1er juillet 1933 au 30 juin 1938 (contingent de base), les meuniers ayant la possibilité de faire abstraction de l'année où leur débit de farine a été le plus faible. En outre, une partie des moutures à façon est imputée sur le contingent de base. Six offices régionaux de compensation ont été créés par les associations de meuniers, en vue de compenser les excédents et les déficits de farine panifiable entre les moulins qui leur sont affiliés. Les meuniers qui manquent de farine doivent aviser

immédiatement l'office de compensation, tandis que ceux qui disposent d'excédents sont tenus de les livrer à ceux qui en manquent.

Grâce à cette réglementation, le degré d'occupation de tous les moulins a été maintenu au niveau moyen d'avant-guerre et tous ont la garantie absolue de pouvoir écouler leur farine.

Les avantages de ce régime sont tels que la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de le maintenir après la guerre. Autant que nous sachions, la grande majorité des meuniers suisses le souhaiterait, car aucun ne désire le retour aux conditions d'avant-guerre, où les moulins se faisaient une concurrence effrénée, cherchant à développer leurs ventes à tout prix par le paiement de ristournes à la clientèle, le gâchage des prix sous toutes ses formes, le financement de boulangeries, etc. Une lutte sans merci s'engageait entre moulins, même fort éloignés les uns des autres, lutte dont l'enjeu méritait rarement un pareil acharnement, et qui ne laissait bien souvent aucun bénéfice réel au vainqueur. Outre les inconvénients qui en résultaient pour la meunerie elle-même, cette lutte compromettait parfois gravement le ravitaillement du marché en farine. En mettant fin à cette situation, le contingentement des céréales a apporté à la meunerie l'ordre, la discipline et la sécurité, bienfaits que les intéressés apprécient à un point tel qu'ils ne désirent nullement voir disparaître après la guerre une mesure qu'ils s'étaient efforcés, en vain d'ailleurs, de mettre sur pied à plus d'une reprise par des conventions de droit privé.

La question se pose de savoir si les bases constitutionnelles actuelles permettraient de maintenir le contingentement des céréales après la guerre. Pour notre part, nous croyons pouvoir répondre affirmativement à cette question. En effet, l'article 23 *bis* de la constitution fédérale prévoit que la Confédération a l'obligation d'assurer le maintien de la meunerie nationale. Or, il est clair que le retour aux conditions d'avant-guerre aurait pour effet d'entraîner la disparition successive de plusieurs moulins de petite et moyenne importance qui, comme l'expérience l'a montré, ne sont pas suffisamment armés pour résister seuls à la concurrence des grandes entreprises. Il en résulterait donc une concentration progressive de la meunerie entre quelques gros moulins, danger que le législateur a précisément voulu prévenir en prévoyant, à l'article 23 *bis* de la constitution, l'obligation pour la Confédération d'assurer le maintien de la meunerie nationale.

5. *La boulangerie*

La commission fédérale pour l'alimentation de guerre estime, sur la base de recherches scientifiques auxquelles a procédé l'un de ses membres, le Dr Zeller, de Bâle, qu'il serait indiqué de conserver le pain de guerre après la fin des hostilités, sinon dans sa forme actuelle, du moins sous une forme identique. La farine serait blutée à un taux plus élevé qu'avant la guerre, de manière qu'elle contienne certains éléments précieux du grain de blé qui ne se trouvent pas dans une farine blutée à 70-72 %. Or, si l'on voulait atteindre ce but, des prescriptions légales nouvelles devraient être édictées, car on ne pourrait s'en remettre uniquement à la bonne volonté des meuniers et des boulangers pour réaliser ce postulat de la commission pour l'alimentation de guerre. La question se posera également de savoir s'il ne conviendrait pas de maintenir, après la guerre, le pain de 24 h., en particulier si l'on prescrit un pain bis, qui ne serait guère digestible à l'état frais.

Toutefois, il ne sera possible d'édicter des dispositions concernant la fabrication et la vente du pain que si l'on complète au préalable l'article 23 *bis* de la constitution qui, dans sa teneur actuelle, ne contient aucune disposition relative à la mouture des céréales ou à la fabrication du pain. Par conséquent, il appartiendra au peuple suisse de se prononcer également sur ce point [1].

Le problème du travail de nuit dans la boulangerie après la guerre devra faire également l'objet de nouvelles prescriptions. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a déjà ordonné une enquête à ce sujet.

Enfin, il faudra résoudre un autre problème, tout aussi ardu : celui de la pléthore des boulangeries. Grâce au système du permis obligatoire de l'économie de guerre, il a été possible d'enrayer l'ouverture de nouvelles boulangeries depuis deux ans, mais ce régime devant disparaître avec l'abrogation des pleins pouvoirs, il serait à craindre que le nombre des boulangeries ne se multiplie au-delà de toute nécessité. Une telle évolution aurait pour effet

[1] Nous doutons fort, quant à nous, que le consommateur accepte, après la guerre, une telle restriction à sa liberté. En tout cas, jamais le Suisse romand n'admettra que « Berne » lui prescrive un type de pain qui ne lui conviendrait qu'à demi, fût-il recommandé par les hygiénistes les plus éminents.

de réduire le chiffre d'affaires de chaque entreprise et d'entraîner à la longue un appauvrissement de la branche. Si, au contraire, des dispositions étaient prises pour endiguer cette prolifération, cela permettrait non seulement d'assurer des conditions d'existence normales aux boulangers, mais aussi — et c'est là l'élément déterminant pour l'Etat — de réduire peu à peu la marge de panification et, par voie de conséquence, le prix du pain.

Le discours que le président de la Confédération a tenu récemment à Zurich semble montrer que le gouvernement est convaincu de la nécessité d'accorder une protection particulière à l'artisanat, après la guerre. Mais les bases constitutionnelles actuelles ne donnent pas à la Confédération la compétence d'édicter une telle législation ; la décision appartiendra donc au peuple suisse.

6. *La sauvegarde des intérêts des consommateurs*

Les dispositions de la loi sur le blé concernant la sauvegarde des intérêts des consommateurs sont assez sommaires. C'est que cette sauvegarde est assurée par le jeu normal de la libre concurrence entre négociants en blé et entre meuniers (*cf.* B/1 ci-dessus). C'est pourquoi la loi se borne à prescrire le contrôle, par l'administration des blés, des prix des céréales, de la farine et du pain. Si ces prix viennent à dépasser, dans une mesure injustifiée, le prix de revient normal, le Conseil fédéral est en droit d'intervenir directement ou indirectement pour provoquer une baisse de prix et réprimer les abus. Enfin, des subsides sont accordés pour le transport de la farine et du pain dans les régions de montagne.

La protection de la meunerie indigène est intimement liée à la question de la sauvegarde des intérêts des consommateurs. Cette protection ne se justifie en effet que si les prix de la farine panifiable ne dépassent pas le prix de revient normal. La législation sur le blé ne prévoit toutefois pas la fixation de prix maxima. Elle se borne, en vue de faciliter le contrôle, à imposer aux moulins de commerce et aux boulangers l'obligation d'informer sans délai l'administration des blés des changements de prix de la farine et du pain. Ces mesures s'étaient avérées pleinement suffisantes avant la guerre. Le seront-elles à l'avenir encore? Il n'est

pas possible de se prononcer aujourd'hui déjà, mais il est certain que les dispositions de l'article 23 *bis* de la constitution permettraient à la Confédération d'intervenir et de compléter les mesures précédemment édictées, si cela était nécessaire.

7. *La couverture des dépenses*

Le problème du blé a une importance telle qu'il revêt toute la portée d'une question d'ordre national. La constitution d'une réserve fédérale de blé est une mesure indispensable à notre indépendance économique ; elle est dictée par le souci de notre défense nationale. D'autre part, le maintien et le développement de la culture indigène ont, eux aussi, une importance politique et économique considérable. Plus de cent mille exploitations rurales, grandes et petites, y sont directement intéressées.

Dans les plaines vastes et fertiles des pays où la population est moins dense, où la culture en grand des céréales se poursuit à l'aide de moyens techniques souvent inapplicables dans nos modestes exploitations suisses, les frais de production du blé sont moins élevés que chez nous. Pour assurer le maintien de la culture des céréales, il faudrait, par conséquent, se résigner à payer notre pain plus cher parce qu'il se fait en partie avec des farines du pays, à moins de fournir par un autre moyen le surprix indispensable aux cultivateurs suisses. Le côté financier reste un des aspects les plus délicats, le point le plus difficile du problème du blé. En effet, imposer au consommateur les frais considérables qu'exige la protection de la culture indigène, constituerait un mode de réparation peu équitable, car il grèverait avant tout les gens de condition modeste, grands consommateurs de pain. La justice distributive postule que les charges fiscales soient réparties proportionnellement aux forces contributives de chacun. L'impôt doit toucher tous les citoyens, mais chacun suivant ses moyens. C'est pourquoi la constitution prévoit que la caisse fédérale supporte les charges imposées par l'approvisionnement du pays en blé, tout en créant une source nouvelle de recettes : l'augmentation de l'émolument de statistique qui frappe toutes les marchandises franchissant la frontière douanière. Cet émolument a été relevé de 2 à 10 ct. par 100 kg.

En fait, le produit du droit de statistique ne permettait de couvrir, avant la guerre, que le quart à peine des dépenses entraînées par le ravitaillement du pays en blé. Le tableau ci-dessous fait ressortir l'importance de ces dépenses et dans quelle proportion elles ont été couvertes par le produit du droit de statistique :

Exercice	Montant des dépenses en millions de francs	Droit de statistique en millions de francs
1929/30	21,7	9,1
1930/31	23,1	9,4
1931/32	27,3	8,8
1932/33	29,8	7,8
1933/34	37,8	7,5
1934/35	35,9	7,2
1935/36	36,7	6,8
1936/37	25,5	7,1
1937/38	23,2	7,3
1938/39	32,9	7,3
Total	293,9	78,3

De 1933 à 1943, la Confédération a pris en charge environ 1.200.000 tonnes de céréales panifiables indigènes et a versé, en contre-partie, près de 450 millions de francs aux producteurs suisses. Ceux-ci ont reçu, pendant la même période, plus de 67 millions de francs comme primes de mouture pour 830.000 tonnes de céréales qu'ils avaient gardées pour leurs propres besoins. La Confédération a consacré 6 millions de francs à la répartition d'environ 70.000 tonnes de blé de semence et à la réduction de son prix de vente. Elle a, d'autre part, versé des subventions s'élevant au total à 220.000 francs pour encourager la restauration ou la construction de 117 moulins de montagne. La réduction des frais de transport de la farine dans les régions de montagne lui a coûté, en dix ans, un peu plus d'un million de francs, auxquels s'ajoutent les 15 millions versés aux C.F.F. à raison du tarif spécial appliqué au transport des céréales panifiables étrangères à l'intérieur du pays.

Les dépenses élevées qu'entraîne le ravitaillement du pays en blé ont soulevé, de 1933 à 1937, de multiples critiques tant au

sein du Parlement que dans les milieux économiques. Des voix se sont fait entendre pour demander qu'on rétablisse le monopole qui, croyait-on, permettrait de réduire certaines charges imposées à la caisse fédérale, tout en garantissant aux producteurs de blé un prix rémunérateur. Dans un rapport adressé le 11 mai 1937 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral s'efforça de démontrer que le changement de régime ne permettrait aucune économie. Les charges financières seraient simplement déplacées puisque, sous le monopole, le consommateur devrait les supporter intégralement à la place de la caisse fédérale.

Il semblerait donc vain de vouloir modifier le régime financier consacré par l'article 23 *bis* de la Constitution. La seule question qui se pose est de savoir si la Confédération doit continuer d'assumer des charges aussi lourdes que précédemment en vue de maintenir la culture des céréales indigènes et d'assurer ainsi le ravitaillement du pays. La réponse à cette question dépend avant tout de considérations d'ordre politique et militaire. La guerre actuelle semble avoir prouvé que les sacrifices financiers consentis de 1929 à 1939 étaient pleinement justifiés. En effet, grâce à ces sacrifices, la production et la qualité du blé indigène ont été non seulement maintenues, mais encore sensiblement développées et améliorées. La culture du blé était redevenue, à l'ouverture des hostilités, une branche stable de notre agriculture, ce qui a contribué à faciliter le ravitaillement du pays en pain et à permettre l'exécution du plan Wahlen. D'autre part, le régime du blé a procuré au peuple suisse un pain d'excellente qualité, à un prix très avantageux, tandis qu'il a garanti en même temps au meunier la protection dont il a besoin. Ainsi, tout en apportant aux paysans le précieux appui qui doit assurer le maintien de la culture du blé, le système évite un renchérissement du pain. Tout au plus pourrait-on prévoir pour la Confédération le droit de percevoir des taxes douanières ou des suppléments de prix sur les céréales et les matières fourragères importées, comme ce fut le cas avant la guerre actuelle, dans le cadre des mesures destinées à atténuer la crise agricole. Mais, au lieu d'affecter le produit de ces taxes à un tel but, il serait plus logique et équitable de l'employer à couvrir les dépenses entraînées par le ravitaillement du pays en blé.

Conclusion

De cette esquisse forcément sommaire, nous pouvons dégager la conclusion suivante : dans l'ensemble, le régime du blé instauré en 1929 et sanctionné à titre définitif par la loi de 1932 a fait ses preuves. Par conséquent, les modifications qu'il conviendra d'y apporter après la guerre pourront être limitées à quelques points d'importance secondaire. Il faudra se garder de toucher aux principes fondamentaux posés dans l'article 23 *bis* de la constitution, sous peine de compromettre la stabilité de l'édifice tout entier.

Nous avons tenté de transposer sur le texte actuel de cet article 23 *bis* les quelques suggestions exposées ci-dessus. L'article 23*bis* nouveau aurait la teneur suivante [1] :

« La Confédération entretient les réserves de céréales panifiables nécessaires pour assurer le ravitaillement du pays. Elle peut obliger les meuniers à emmagasiner des céréales panifiables et à reprendre le blé de la réserve pour en faciliter le renouvellement.

» La Confédération encourage la culture des *céréales panifiables et fourragères* dans le pays, elle favorise la sélection et l'acquisition de semences indigènes de qualité et accorde, en tenant particulièrement compte des régions de montagne, une aide au producteur cultivant des céréales pour ses propres besoins. Elle achète *les céréales panifiables et fourragères* de bonne qualité et d'origine indigène à un prix qui en permet la culture. Les meuniers et *les négociants* peuvent être tenus de racheter ces céréales sur la base de leur valeur marchande.

» La Confédération assure le maintien de la meunerie nationale ; *elle peut prendre des mesures destinées à protéger les boulangers ; elle édicte, au besoin, des prescriptions réglant la mouture des céréales, la fabrication et la vente du pain ;* elle sauvegarde également les intérêts des consommateurs de farine et de pain.

» La Confédération surveille, dans les limites de ses attributions, le commerce et les prix *des céréales*, de la farine panifiable, du pain et *des produits fourragers*. Elle prend les mesures nécessaires pour régler l'importation de la farine panifiable ; elle peut se réserver

[1] Les modifications sont imprimées en italique.

le droit exclusif d'importer ce produit. Elle accorde, en cas de besoin, des facilités aux moulins, afin de réduire leurs frais de transport à l'intérieur du pays. Elle prend en faveur des régions de montagne les mesures propres à égaliser les prix de la farine et *du pain.*

» *La Confédération peut percevoir des taxes douanières ou des suppléments de prix sur les céréales et les matières fourragères importées. Les recettes provenant de ces taxes*, ainsi que du droit de statistique prélevé sur toutes les marchandises qui franchissent la frontière douanière suisse, *contribuent à couvrir les dépenses occasionnées par le ravitaillement du pays en blé.* »

Il va de soi que la mise en chantier de cette nouvelle législation serait fort longue, car elle devrait suivre la voie constitutionnelle, c'est-à-dire qu'après avoir franchi le cap des commissions d'experts et avoir été approuvée par le Conseil fédéral, elle devrait être soumise aux Chambres fédérales, puis au peuple. C'est donc au souverain qu'il appartiendrait de statuer, en dernier ressort, sur l'opportunité des réformes dont nous venons d'esquisser les grandes lignes.

Marc TAPERNOUX,
chef de section à l'Administration fédérale des blés