

Le contingentement de la meunerie après l'abrogation de l'économie de guerre

Autor(en): **Tapernoux, P.-Marc**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **3 (1945)**

Heft 3

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132068>

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.

Le contingentement de la meunerie après l'abrogation de l'économie de guerre

par P.-MARC TAPERNOUX

Chef de section à l'Administration fédérale des blés

I

Introduction

Parmi les nombreux problèmes qui se posent dès aujourd'hui 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 à une économie libérée progressivement des multiples entraves qu'elle connaît maintenant.

Cette question se pose également pour la meunerie. Les modifications apportées par le Conseil fédéral au régime applicable à cette industrie se fondent sur les pleins pouvoirs. Les dispositions ainsi édictées ont donc, par essence, un caractère exceptionnel et provisoire. Aussi pourrait-on se demander s'il ne conviendrait point de revenir purement et simplement à la législation ordinaire après l'abrogation de l'économie de guerre. Or, à la suite des expériences faites dès avant le début des hostilités et surtout depuis 1939, les instances compétentes ont dû reconnaître que le régime du blé, fondé sur la loi fédérale du 7 juillet 1932, comportait certaines lacunes qui durent être comblées dans le cadre de l'économie de guerre par diverses dispositions. Quelques-unes mériteraient sans contredit d'être maintenues en vigueur, sous réserve de modifications, même après le retour à la législation constitutionnelle.

Tel est le cas, en particulier, du contingentement de la meunerie.

Notre dessein n'est point d'exposer en détail le problème dans son ensemble et ses multiples aspects, mais seulement d'en étudier les éléments principaux et de poser certains jalons. Le contingentement futur de la meunerie comporte, à l'heure actuelle, des inconnues encore trop nombreuses pour qu'il soit possible de résoudre à coup sûr toutes les difficultés que soulèvera son application. D'autre part, la solution adoptée sera si lourde de conséquences qu'il convient de faire preuve d'une extrême prudence.

Nul ne conteste la nécessité d'accorder une protection efficace à la meunerie, dans l'intérêt même de notre économie nationale. En effet, si cette industrie n'est pas viable, toutes les mesures légales destinées à assurer le ravitaillement de la Suisse en pain resteraient inopérantes. D'autre part, cette protection est justifiée, car la loi impose à nos meuniers des charges inconnues à l'étranger.

Le problème du contingentement de la meunerie revêt une importance

toute particulière pour les moulins de la Suisse romande. En effet, plus que d'autres régions, la Suisse romande compte un nombre important de moulins, parmi lesquels sont représentés tous les types : du plus grand moulin de commerce jusqu'au petit moulin agricole. C'est ce qui explique, pour une bonne part, que la concurrence entre meuniers a toujours été particulièrement vive en Suisse française. Aussi les meuniers romands seraient-ils touchés les tout premiers par le contingentement futur de la meunerie.

II

Est-il nécessaire de contingentier la meunerie après l'abrogation de l'économie de guerre ?

Avant d'examiner les modalités du contingentement de la meunerie après la guerre, il importe de démontrer la nécessité de cette mesure. C'est à cette condition seulement qu'il apparaîtra justifié d'imposer aux exploitants de moulins de commerce une restriction aussi grave à leur liberté d'action.

Autant que nous sachions, la grande majorité des meuniers suisses souhaiteraient le maintien du contingentement édicté sous le régime de l'économie de guerre, car aucun ne désire le retour aux conditions de jadis, 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. En mettant fin à une telle situation, le contingentement actuel des céréales a apporté à la meunerie l'ordre, la discipline et la sécurité, bienfaits que les intéressés apprécient au point qu'ils ne désirent nullement l'abrogation de cette mesure.

Déjà dans un mémoire adressé le 20 février 1935 au Conseil fédéral, l'Union des meuniers suisses demandait que la Confédération recourût au contingentement de la meunerie, seul capable d'assainir une situation devenue intenable. « La cause du mal, écrivait l'Union des meuniers suisses, réside dans le fait que la capacité de production des moulins de commerce excède de beaucoup les besoins du marché. Il en résulte nécessairement un degré d'occupation insuffisant des entreprises, ce qui explique — à part la politique expansionniste que pratiquent certains moulins — la concurrence acharnée et stupide qui règne dans la meunerie suisse. »

D'ailleurs, la preuve que le contingentement répond à une nécessité est fournie par le fait que, depuis 1929, diverses associations régionales de meuniers avaient conclu des conventions de droit privé tendant au contingentement du débit de la farine. Le but principal de ces conventions était d'adapter la production aux possibilités de vente. Elles contenaient des clauses dites de

compensation, qui paralysaient radicalement toute velléité d'expansionnisme. Ce fut précisément la concurrence acharnée entre meuniers qui détermina les intéressés à recourir à de telles conventions, afin de prévenir un affaiblissement progressif de toute la branche. Il s'agit donc là d'une mesure d'autodéfense qui comblait une lacune de la loi sur le blé. Si celle-ci avait vraiment protégé la meunerie de façon suffisante, les meuniers n'auraient pas été obligés de recourir à un contingentement privé, dont le fonctionnement a d'ailleurs toujours été entravé par l'abstention de certaines entreprises.

Il ressort de ce qui précède que, dès avant la guerre, la preuve était faite que la législation sur le blé devait être complétée, notamment par le contingentement de la meunerie. Cette nécessité subsistera, à un degré encore accru, après le rétablissement de la paix.

Un autre élément qui accentuera, à l'avenir, le déséquilibre existant actuellement dans les possibilités d'écoulement de la meunerie suisse, c'est la suppression du rationnement du pain et l'amélioration progressive des possibilités de ravitaillement en denrées alimentaires aujourd'hui rationnées. Le rationnement du pain a certainement entraîné une diminution de la consommation en Suisse romande où, ainsi qu'on le sait, on mange plus de pain qu'en Suisse alémanique. Si, malgré cela, les moulins de la Suisse occidentale sont obligés de faire appel, maintenant déjà, à la farine de compensation provenant de Suisse orientale, il y a lieu d'admettre que ce déficit sera encore plus grave au moment où sera levé tout obstacle à la consommation du pain en Suisse romande. Réciproquement, en Suisse alémanique, où par suite de la pénurie des denrées alimentaires de première nécessité on a dû se mettre à consommer plus de pain qu'avant la guerre, on peut s'attendre à une diminution de cette consommation, une fois que la pénurie des autres denrées alimentaires et, en particulier, de la viande, aura disparu.

Par conséquent, nous avons là deux facteurs qui contribueront chacun à aggraver le déséquilibre existant aujourd'hui déjà dans la production de la meunerie suisse.

Que les restrictions imposées par l'économie de guerre viennent à disparaître et les meuniers reprendront, aussitôt leur liberté recouvrée, la lutte interrompue depuis septembre 1939. Cela ne saurait faire le moindre doute. La situation serait ainsi identique à celle qui caractérisa les années précédant la guerre. La lutte serait vraisemblablement encore plus acharnée, car, au début tout au moins, de nombreux boulangers, désireux depuis longtemps de se libérer des entraves que leur impose l'obligation de s'approvisionner auprès de leurs fournisseurs d'avant-guerre, changeront de meuniers. On assisterait donc à une véritable « chasse au boulanger », agrémentée des vieilles ruses de guerre que l'on sait : ristournes avouées ou cachées, cadeaux, crédits anormaux, financement, etc. Spectacle peu édifiant, certes, mais, ce qui est plus grave, c'est que cette chasse finirait par un hallali sus aux faibles, incapables de se défendre.

Nous croyons avoir ainsi démontré la nécessité de recourir au contingentement, après l'abrogation de l'économie de guerre, en vue d'assurer le maintien de la meunerie nationale, conformément à l'obligation imposée à la Confédération par l'article 23 bis de la Constitution fédérale.

III

La période de base

Il peut paraître téméraire de déterminer aujourd'hui déjà sur quelles années devra s'étendre la période de base servant au calcul du contingent de chaque moulin. En effet, nul ne saurait prévoir avec certitude l'évolution de la situation économique. Néanmoins, nous estimons qu'il est possible de se déterminer, aujourd'hui déjà, sur la future période de base.

Il conviendrait, à notre avis, de maintenir sans changement le régime actuel. L'expérience enseigne, en effet, que toute modification des années de base entraîne de longs débats, nécessite un travail administratif considérable et provoque de nombreux recours. Tenons-nous-en donc à la vieille formule « *quieta non movere* ».

La période de base actuellement en vigueur (1^{er} juillet 1933 — 30 juin 1938, abstraction faite de l'année où les ventes de farines ont été les plus faibles), est équitable, parce qu'elle donne, mieux que toute autre, une image réelle de la situation dans laquelle la meunerie se trouvait avant la guerre. On peut donc affirmer que, dans l'ensemble, cette période est à la fois la plus récente et la plus normale. Qu'elle soit plus ou moins avantageuse pour telle entreprise, cela tombe sous le sens ; mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Il s'agit d'adopter une solution qui soit conforme aux intérêts de l'ensemble de la branche. A notre avis, la période adoptée par l'ordonnance n° 97 de l'Office de guerre pour l'alimentation, du 27 octobre 1943, répond à ce réquisit. Pratiquement, cela signifie que la nouvelle réglementation devrait maintenir le contingent attribué à chaque moulin en vertu des dispositions de ladite ordonnance.

Toutefois, lorsqu'on examine les principes du contingentement actuel de la meunerie et le problème de leur adaptation au contingentement après la guerre, il importe de ne pas perdre de vue les circonstances dans lesquelles ce contingentement a été créé et le but relativement limité qui lui a été imparti d'emblée. Le régime du contingentement actuel se fonde sur les conditions de production de la farine telles qu'elles ont existé pendant quelques années d'avant-guerre. Ces conditions de production ont été, par la suite, profondément modifiées par l'extension des cultures. Il en est résulté un déplacement très important de la consommation et, par voie de conséquence, des possibilités d'écoulement de la farine.

Le but limité et immédiat du contingentement des céréales panifiables, tel qu'il fut introduit le 1^{er} septembre 1942, consistait à assurer l'existence de la meunerie de commerce *jusqu'à l'abrogation de l'économie de guerre*. Il est compréhensible qu'on n'ait pas hésité, dans les circonstances extraordinaires créées par la guerre, à adopter un système de contingentement absolument immuable. Par cette mesure, le législateur visait à sauvegarder en quelque sorte le droit « historique » de chaque moulin à un débit de farine proportionné à la moyenne d'avant-guerre. Mais de là à conclure que ce régime, exceptionnel à la fois par ses causes et ses effets ¹, doive être maintenu

¹ Citons notamment les transports de farine à longue distance et la nécessité d'assurer une péréquation des frais entraînés par ces transports.

indéfiniment après l'abrogation de l'économie de guerre, il y a un pas que nous hésiterions à faire.

Or, ainsi que nous l'avons déjà exposé sous chiffre II ci-dessus, il est vraisemblable que le déplacement de la consommation de farine, conséquence de l'extension des cultures, subsistera, à l'avenir, sous réserve de quelques ajustements. On connaît le programme envisagé par le Conseil fédéral : maintenir, même en temps de paix, une surface cultivée d'environ 300.000 ha., dont 200.000 ha. de céréales (135.000 ha. de céréales panifiables et 65.000 ha. de céréales fourragères). En 1944, les surfaces cultivées en céréales panifiables ont atteint 143.114 ha., tandis que 70.996 ha. étaient réservés à la culture des céréales fourragères, plus 4.538 ha. de maïs.

On peut donc dire que, si le programme agraire envisagé pour l'après-guerre se réalise, les surfaces réservées à la culture des céréales panifiables et fourragères resteront à peu de choses près ce qu'elles sont aujourd'hui¹.

Dans ces conditions, ce serait une grave erreur que de vouloir maintenir à tout jamais et de façon immuable le contingent actuel de chaque moulin. Cela reviendrait à sanctionner à titre définitif une situation conçue dès le début comme provisoire et consacrer, au mépris des réalités les plus évidentes, une sorte de « droit historique » des moulins à un contingent stabilisé à toujours, quelle que soit l'évolution suivie par les conditions de production et de vente. Ce serait une véritable monstruosité que n'a certes pas voulue le législateur lorsqu'il promulgua l'article 23 bis de la Constitution.

Comment pourrait-on justifier, en effet, politiquement et économiquement, le transport de la farine à de très longues distances ? Ces transports qui, aujourd'hui déjà, soulèvent une certaine opposition de la part des meuniers des régions déficitaires, provoqueraient à la longue, en temps de paix, des remous qui ne manqueraient pas de déborder du plan économique sur le plan politique. Et cela serait parfaitement compréhensible, car on ne concevrait pas que des moulins de la Suisse orientale puissent, en 1960 par exemple, écouler une partie de leur production en Suisse occidentale uniquement en raison du fait que, une trentaine d'années auparavant, leur débit de farine était plus important. Faute d'une adaptation aux circonstances, on prépare, dans l'ordre privé comme dans l'ordre public, crises et violences.

Chaque moulin dispose d'un rayon d'activité naturel, dans lequel il peut écouler une quantité de farine correspondant à un débit normal. Dès l'instant où il y a déséquilibre entre le contingent et les possibilités normales d'écoulement, il en résulte une situation malsaine, quelques correctifs que le législateur puisse adopter pour y remédier. Il importe que le contingent corresponde aussi exactement que possible au débit normal de l'entreprise. L'idéal, difficile à réaliser, serait que le contingent soit identique à ce « débit normal » et cela pour tous les moulins. Toute compensation deviendrait alors superflue. Mais,

¹ Dans une conférence, donnée le 16 septembre 1944 à Zurich, le Dr F.-T. Wahlen a toutefois déclaré que ce chiffre de 300.000 ha. n'était pas absolu et ne représentait « qu'une surface idéale qui pourrait être augmentée ou diminuée suivant les nécessités du moment ». On peut donc s'attendre que la culture des céréales ne sera pas nécessairement maintenue à son niveau actuel dans les régions ne se prêtant pas à cette culture.

en l'état actuel des choses, il n'en est pas ainsi et, vraisemblablement, cet équilibre idéal ne sera jamais atteint.

On devra donc adopter un système assez souple pour permettre le développement harmonieux de la meunerie et son adaptation aux circonstances, tout en sauvegardant ses intérêts fondamentaux. Il est certain que si le contingent demeurerait immuable, il en résulterait une cristallisation des entreprises, allant jusqu'à une véritable « momification » de l'initiative privée. Il importe d'éviter, d'autre part, de modifier la base du contingentement car, comme nous le disions plus haut, tout changement entraînerait de longs débats et remettrait chaque fois en question le problème du contingentement dans son ensemble, au risque d'ébranler la stabilité économique si indispensable à la meunerie.

Compte tenu de ces divers aspects du problème, nous sommes arrivé à la conclusion que la *base* du contingent devait être immuable, mais que le *contingent* devrait être rajusté tous les cinq ans, dans une certaine limite et selon des principes très stricts.

Quels seraient ces principes ?

Si le rajustement est destiné à éviter l'immobilisme économique qui est la rançon de toute forme de contingentement, il ne doit pas avoir pour effet de sanctionner officiellement la politique expansionniste de certains meuniers. En d'autres termes, celui qui, durant la période quinquennale, aura forcé ses ventes, ne doit pas en tirer un profit excessif. En revanche, il est juste que l'esprit d'initiative et l'habileté technique et commerciale des chefs d'entreprise soient récompensés sous forme d'une augmentation limitée du contingent. Ce serait une erreur, à notre avis, que de vouloir supprimer toute concurrence entre moulins et de considérer, comme le *nec plus ultra*, une routine somnolente, ennemie de tout progrès.

Réciproquement, celui qui n'est pas à la hauteur des exigences de sa profession ne mérite pas une protection officielle si absolue qu'il puisse, à l'abri de la loi, fabriquer une farine médiocre. Le meunier qui ne réussit pas à écouler la totalité de son contingent de farine doit supporter, au moins en partie, les conséquences de cette situation, sous forme d'une réduction de son contingent au début de chaque période quinquennale.

L'essentiel, dans le premier comme dans le second cas, est que nul ne soit tenté d'accaparer la clientèle d'un concurrent en gâchant les prix en vue d'augmenter son débit. La réglementation y relative devra donc maintenir un juste équilibre entre la nécessité d'une saine concurrence et la nécessité de sauvegarder l'existence d'une meunerie prospère. La solution suivante nous paraît réaliser cette double condition :

Les quantités de farine qu'un meunier aura vendues en sus de son contingent, de même que les quantités qu'il n'aura pu écouler seront imputées sur le contingent, sous déduction d'une tolérance de $\pm 5\%$ du contingent de base. Les quantités excédant la tolérance, en plus ou en moins, seront imputées par moitié seulement, de manière à atténuer les effets de l'imputation.

IV

La compensation des excédents et des déficits

Il va de soi que, pour de nombreux meuniers, le contingent qui leur sera attribué sera supérieur ou inférieur aux possibilités de vente. Comment faudra-t-il résorber les excédents et assurer aux meuniers dits déficitaires la possibilité de satisfaire les besoins de leur clientèle ? Faut-il laisser à chaque meunier le soin d'écouler lui-même sa production ? Devra-t-on prévoir une compensation en céréales, c'est-à-dire que le meunier qui serait dans l'impossibilité d'écouler auprès de sa clientèle la totalité de sa production pourrait renoncer temporairement à une partie de son contingent de céréales au profit d'un moulin ou d'un groupe de moulins déficitaires ?

Sur le principe même de la compensation, nous croyons qu'il ne saurait y avoir de discussion. En effet, sans compensation on ne pourrait maintenir l'ordre sur le marché de la farine.

Dès l'instant où un meunier doit gâcher ses prix pour écouler un excédent de farine qu'il ne réussit pas à placer auprès de sa clientèle, il aura tendance à les gâcher pour la totalité de ses ventes, que ce soit sous forme de ristournes ou d'une diminution du prix officiel. Il ne peut avoir deux prix différents : le prix officiel pour la portion du contingent qu'il écoule sans peine et un prix réduit pour les excédents.

De même — et c'est là le plus grave danger pour l'ensemble de la branche — dès qu'un meunier commence à gâcher les prix, tous les meuniers livrant de la farine dans le même rayon doivent suivre cet exemple, sinon ils risquent de perdre leur clientèle. Ainsi, de région en région, le gâchage s'étend progressivement comme une lèpre, en dépit de toutes les conventions professionnelles. Il s'agira donc de maintenir un équilibre entre l'intérêt du meunier à observer les prix officiels (ce qui lui assure un bénéfice commercial plus élevé) et la nécessité d'écouler ses excédents éventuels.

A notre avis, seule une compensation en argent est concevable. En effet, il ne faut pas perdre de vue le fait qu'après l'abrogation du monopole, les meuniers pourront se procurer sur le marché privé les céréales panifiables étrangères dont ils auront besoin. Ils n'achèteront plus à l'administration que les céréales indigènes et, sous certaines conditions rarement réalisées, les stocks de blé étranger appartenant à la Confédération.

Par conséquent, il ne sera plus possible de maintenir le régime actuel des attributions de céréales accordées chaque mois à la meunerie par l'administration. D'autre part, le rationnement du pain étant abrogé, l'administration ne sera pas en mesure de déterminer d'avance les besoins du pays en pain, comme elle le fait aujourd'hui. Elle n'aura donc, pratiquement, aucun moyen de fixer, par anticipation, quelle quantité de céréales panifiables devrait être mise en œuvre par la meunerie, durant une période déterminée, fût-ce un mois, un trimestre, ou même une année. Cette impossibilité ressort à l'évidence des chiffres indiquant le débit de la meunerie avant la guerre. C'est ainsi qu'on enregistre une différence de 4512 wagons de farine entre le débit de l'exercice 1936—37 (36.044 wagons) et celui de 1937—38 (31.532 wagons). Nul ne peut

prévoir les oscillations auxquelles ce débit est soumis. Fixer par avance une attribution de céréales ou imposer un débit de mouture quelconque à la meunerie, ce serait s'aventurer sur les sables mouvants de la « conjoncture » et construire sur le néant.

De ce qui précède, nous tirons les conclusions suivantes :

a) Les meuniers de commerce devront pouvoir mettre en œuvre la quantité de céréales panifiables dont ils auront effectivement besoin pour faire face aux commandes de farine de leur clientèle.

b) Une compensation ne pourra s'opérer qu'à la fin de chaque exercice, sur la base des rapports adressés par les meuniers à la Direction générale des douanes.

c) Pratiquement, la compensation s'opérera sans transport réel de céréales d'un moulin à l'autre, mais par une simple opération comptable. Comme nous le disions plus haut, ce sera une *compensation en argent*. Le meunier qui n'aura pas écoulé la totalité de son contingent aura droit à une indemnité que lui versera celui qui aura dépassé son contingent. Cette indemnité pourrait consister en un montant égal à la moitié de la marge de mouture officiellement admise. Pratiquement, l'office chargé d'opérer la compensation encaisserait l'indemnité auprès des meuniers ayant dépassé leur contingent et la rétrocéderait aux meuniers en déficit.

V

Contingentement national ou régional ?

Sous le régime de l'économie de guerre, les céréales panifiables sont attribuées à tous les meuniers sur une base uniforme, c'est-à-dire selon un pourcentage de leur contingent. A ce titre, le contingentement est national.

Une seule exception a été admise au profit des meuniers tessinois, car l'Office de guerre pour l'alimentation a estimé qu'il ne serait pas rationnel de faire transporter outre-Gothard de la farine provenant de Suisse alémanique. Il a tenu compte également du fait que l'arrêt quasi total des moutures de maïs rendait absolument nécessaire une compensation au profit des meuniers tessinois, sous forme d'une augmentation des moutures de céréales panifiables. Aussi les attributions de blé aux meuniers tessinois sont-elles calculées compte tenu seulement des besoins du canton du Tessin, et les excédents et déficits de farine sont compensés à l'intérieur des frontières cantonales.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Il est incontestable que le contingentement national serait d'une application plus simple : chaque moulin aurait le droit de moudre un pourcentage uniforme de son contingent de base. Or, précisément, cette simplicité doit nous engager à la prudence, car fréquemment les solutions simplistes engendrent l'injustice. La vie, elle, n'est pas simple. Vouloir l'enserrer dans une armature uniforme et rigide, c'est la condamner à s'étioler peu à peu, à moins

que les forces naturelles ne parviennent, à la longue, à rompre les cadres trop étroits où l'on prétendait les emprisonner.

Sur le plan qui nous occupe — nul ne saurait le contester — le contingentement régional serait mieux adapté aux nécessités économiques de chaque contrée que le contingentement national, malgré les difficultés d'application qu'il implique. Ce n'est pas sans raison que les conventions de contingentement conclues par diverses associations de meuniers au cours des décennies précédant la guerre s'appliquent à des régions géographiques nettement délimitées. De même, les propositions de l'Union des meuniers suisses, tendant à consacrer légalement le contingentement de la meunerie, prévoyaient un contingentement régional et non point national. Cette solution nous paraît d'ailleurs tellement conforme à la structure politique de notre pays, que nous croyons superflu d'en démontrer tous les avantages. Ils l'emportent manifestement sur ceux que pourrait nous offrir la « Gleichschaltung » niveleuse, si contraire à notre conception de la vie.

Nous proposons donc la solution suivante :

a) Il existe, aujourd'hui déjà, six régions nettement délimitées, correspondant au rayon d'activité des six offices de compensation créés par l'ordonnance n° 97 de l'OGA, du 27 octobre 1943. Il serait donc tout indiqué de ne rien changer à ces dispositions et de maintenir, à titre définitif, ces rayons comme régions de contingentement, savoir :

Région I : comprenant la Suisse romande ;

Région II : comprenant les cantons de Berne, Soleure et Fribourg (partie allemande) ;

Région III : comprenant les cantons de Zurich, Schaffhouse, Glaris, Zoug, Lucerne, Uri, Schwyz et Unterwald ;

Région IV : comprenant les cantons de Bâle et d'Argovie ;

Région V : comprenant les cantons de Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell et Grisons ;

Région VI : comprenant le canton du Tessin.

b) Sur la base du débit de farine des membres de chaque office, celui-ci déterminerait, à la fin de l'exercice, le pourcentage du débit régional par rapport au contingent de base régional, ainsi que le pourcentage du débit de chaque moulin par rapport à son propre contingent. La compensation des déficits et des excédents s'opérerait sur la base de ces chiffres.

Exemple : durant l'exercice écoulé, le débit moyen de la région III représente 95 % du contingent de base régional. Le moulin A a obtenu un débit de 100 % de son propre contingent de base. Il sera considéré comme excédentaire pour 5 % de son débit.

c) De même, le rajustement quinquennal du contingent de chaque moulin s'opérerait sur la base de son débit moyen, exprimé en pourcent de son contingent, et compte tenu du débit moyen régional, exprimé en pourcent du contingent régional.

d) On déterminerait l'importance des livraisons interrégionales de farine durant une période de base à fixer et, à la fin de chaque exercice, les offices

intéressés procéderaient aux compensations nécessaires, selon que les livraisons interrégionales de l'exercice auraient été supérieures ou inférieures au chiffre de base convenu. On pourrait s'inspirer des clauses contenues dans les conventions de réciprocité conclues entre associations de meuniers dès avant la guerre. Nous n'ignorons pas, toutefois, que ces livraisons interrégionales constituent un problème particulièrement ardu. Mais il n'est point insoluble.

VI

Création de moulins, transfert et extinction de contingents

La législation future devra prévoir certaines dispositions applicables à l'attribution de contingents à de nouveaux moulins, ainsi qu'à l'acquisition des contingents de moulins existants.

Encore que l'article 23 bis de la Constitution impose à la Confédération l'obligation de veiller au maintien de la meunerie nationale, il est permis de penser que, dans certains cas, il ne sera ni possible ni justifié de conserver en vie certaines exploitations moribondes dont l'existence ne répond à aucune nécessité économique. Sans vouloir affaiblir en rien le principe qui est à la base de ladite législation, il faut reconnaître que, dans certaines régions du pays, il y a pléthore de moulins, de sorte que l'on doit songer à la possibilité d'éliminer les entreprises en surnombre. Vouloir maintenir à tout prix de telles entreprises créerait à la longue une situation malsaine et contraire aux lois économiques qu'aucun Etat ne saurait violer impunément. Telle est également l'opinion de Burckhardt qui déclare ce qui suit : « Il ne saurait être question que tous les moulins, même les moins rentables et fussent-ils placés dans les conditions les plus défavorables, soient maintenus artificiellement à l'aide des mesures de protection prévues par la Constitution. » (Commentaire de la Constitution fédérale, p. 167.)

Réciproquement, la nouvelle réglementation devrait contenir des principes précis concernant la création de nouveaux moulins de commerce et l'attribution d'un contingent à ces nouvelles entreprises. Seul le Conseil fédéral devrait être compétent pour délivrer les permis d'ouverture. Il va de soi qu'il n'accorderait ces permis qu'avec la plus extrême réserve et seulement dans les cas où l'ouverture d'un nouveau moulin de commerce répondrait à une nécessité économique incontestable, et s'il est prouvé que les moulins existants ne sont pas en mesure d'assurer de façon satisfaisante le ravitaillement de la région. Les gouvernements cantonaux et les associations économiques intéressés devraient être consultés au préalable. Si la demande de permis était agréée — ce qui, il faut l'avouer, se produirait bien rarement — le Conseil fédéral fixerait lui-même le contingent du nouveau moulin.

S'agissant de la cession des contingents, il conviendra de se conformer au principe selon lequel un contingent n'est pas une valeur commerciale pouvant faire librement l'objet de transactions. Le contingent ne doit pas être autre chose que l'expression, dans les faits, d'une mesure prise par l'Etat en vue

d'assurer le maintien d'une branche économique par la juste répartition des matières premières nécessaires à l'exploitation des entreprises appartenant à ladite branche. Par conséquent, seul l'Etat doit rester maître de disposer, non pas de façon arbitraire, mais selon des principes dûment établis, des contingents attachés à chaque entreprise.

Ce qui précède montre que si, d'une part, le particulier n'a pas le droit de disposer à son gré de son contingent, celui-ci n'est pas non plus « res nullius », c'est-à-dire une valeur n'appartenant à personne et que pourraient accaparer les concurrents, en cas de suspension de l'activité d'un moulin, comme cela a été le cas parfois. Certains proposent que le contingent d'un moulin disparu soit réparti, en tout ou en partie, entre les petits moulins. Rappelons à ce propos la réglementation adoptée en France : lorsque, par suite de la réduction du nombre des moulins, la capacité de production totale suffira à assurer le double de la consommation annuelle du pays, le ministre de l'agriculture pourra autoriser les moulins dont la capacité d'écrasement est inférieure à 60.000 q. de blé, à augmenter ladite capacité jusqu'à 60.000 q. au maximum (décret-loi du 17 juin 1938).

En tout état de cause, il serait bon que la Confédération se réservât une partie du contingent toutes les fois où un moulin est racheté par un autre moulin ou un groupe de moulins, avec désaffectation de l'exploitation. Elle pourrait ainsi créer une sorte de « fonds de réserve » analogue à celui qui est prévu par la législation allemande, fonds dans lequel elle pourrait puiser pour attribuer des suppléments aux moulins dont le contingent serait insuffisant pour leur permettre de subsister.

VII

L'entrée en vigueur du nouveau régime

La mise en chantier de la réglementation dont nous avons exposé ci-dessus les grandes lignes sera assez longue car, bien qu'il ne soit pas nécessaire de créer une base constitutionnelle nouvelle, il faudra néanmoins suivre la filière ordinaire prévue pour toute loi fédérale : commission d'experts, ratification par le Conseil fédéral, examen par les commissions parlementaires, puis par les Chambres fédérales elles-mêmes, observation du délai référendaire et, éventuellement, demande de referendum avec votation populaire. Une fois la loi acceptée, il faudra en promulguer les dispositions d'exécution sous forme d'un règlement édicté par le Conseil fédéral et complété, au besoin, par une ordonnance de l'Administration des blés.

Cette procédure étant assez longue, il y a lieu de s'attendre que, même si les pourparlers avec les milieux économiques et les instances intéressées sont conduits avec célérité, la nouvelle législation ne puisse entrer en vigueur que deux ou trois ans après avoir été mise en chantier.

Mais il est un problème plus important encore, en relation avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation, savoir celui de l'opportunité d'une

législation définitive, élaborée sitôt après l'abrogation de l'économie de guerre proprement dite. Tout laisse prévoir que la situation économique ne redeviendra pas normale dans un proche avenir et que, tout au contraire, nous vivrons des temps de crise durant lesquels il serait téméraire de créer une réglementation définitive.

Il importera donc de se contenter d'une législation provisoire, marquant la transition entre l'économie de guerre proprement dite et le régime définitif du temps de paix. Cette solution transitoire aura aussi l'avantage de permettre aux organes d'exécution d'acquérir quelque expérience sur le jeu des nouvelles dispositions qui seraient arrêtées et de corriger, dans la législation définitive, ce que le régime transitoire aurait fait apparaître comme inadéquat.

Nous pensons, pour notre part, que cette législation transitoire pourrait être promulguée dès l'abrogation du rationnement de la farine et du pain, ce qui ne sera possible que lorsque notre ravitaillement, non seulement en céréales panifiables, mais aussi en produits fourragers, sera assuré. En effet, si tel n'était pas le cas, il serait fort à craindre que la farine et le pain ne servent à l'affouragement du bétail.

D'ailleurs, la suppression du rationnement ne signifiera pas nécessairement que les prescriptions réglant l'importation et la mouture des céréales panifiables pourront être abrogées simultanément. Nous croyons, au contraire, que les difficultés d'approvisionnement subsisteront encore assez longtemps, de sorte que le monopole d'importation des blés devra être maintenu pendant une période dont il n'est pas possible de prévoir la durée. Mais on pourra néanmoins libérer progressivement la meunerie des entraves qui lui furent imposées par l'économie de guerre.

* * *

Peu de questions soulèvent autant de remous que celle de savoir s'il convient de recourir, à l'avenir encore, au planisme économique, c'est-à-dire de maintenir l'économie dirigée, en partie au moins. Le planisme compte des adeptes fanatiques qui voient dans cette méthode une véritable panacée, tandis que d'autres s'en font les détracteurs intransigeants, car ils estiment que toute intervention des pouvoirs publics trouble le libre jeu des lois économiques, paralyse l'initiative privée et aboutit, en fin de compte, au socialisme d'État.

Le même débat s'ouvrira vraisemblablement à propos du contingentement de la meunerie après la guerre.

Le but est simple à définir : adapter la production à la consommation, de manière à prévenir tout déséquilibre entre l'une et l'autre. Le contingentement nous paraît constituer l'instrument idoine ; il importera de l'assouplir au point qu'il limite le moins possible l'initiative privée.

P.-M. TAPERNOUX.