

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 44 (1952)  
**Heft:** 9

**Artikel:** Le contingentement du tabac  
**Autor:** Siegrist, Willi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384774>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 25.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Le contingentement du tabac

Par *Willi Siegrist*

Les 4 et 5 octobre prochain, le peuple sera appelé à se prononcer sur une loi qui prévoit un *allégement des charges fiscales grevant le tabac et la prorogation du contingentement de la production des cigares*. Alors que la première de ces mesures est peu contestée, la seconde est combattue pour des motifs constitutionnels et économiques.

Nous allons d'abord montrer ci-après l'importance *sociale* du projet et exposer brièvement les *effets économiques* du contingentement. Nous nous occuperons ensuite de la *question constitutionnelle*, de l'importance de principe qu'elle revêt et de l'ampleur de ses répercussions sur l'interprétation future de nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale.

## *I. L'importance sociale du contingentement*

L'industrie du cigare se trouve principalement située dans les cantons d'Argovie, de Vaud et du Tessin. C'est une industrie typiquement féminine. Du fait que le travail à la main, grâce aux interventions de l'Etat, a pu être maintenu dans une large mesure, la proportion de la main-d'œuvre féminine occupée dans cette industrie s'élève à près de 80%. Depuis 1905, le nombre des entreprises a considérablement diminué. Selon le recensement des entreprises, il y avait en Suisse, en 1905, au total 288 entreprises dans l'industrie du tabac. Il n'y en avait plus que 168 en 1939, ce qui représente une diminution d'environ 42%. Pour ce qui est du nombre des personnes occupées, le recul est moins prononcé: leur nombre a passé de 9774 en 1905 à 7569 en 1939, soit une diminution de 22,6%. Alors que l'effectif des grandes entreprises n'a pas varié, celui des entreprises moyennes a diminué de 22% et celui des petites entreprises de 54%. On a assisté ainsi à une très forte concentration parallèlement à une régression du nombre des personnes occupées. La concurrence entre les entreprises était devenue ruineuse, l'offre ayant augmenté exagérément au moment même où la consommation des cigares reculait. Les petits fabricants coururent alors le danger d'être complètement écrasés par quelques grandes entreprises. Au dernier moment, ils purent obtenir une intervention de l'Etat en leur faveur. Le contingentement fut introduit en 1937 sous la pression des employeurs et des ouvrières et ouvriers de l'industrie, ainsi qu'à la demande du gouvernement argovien.

Quelques années de prospérité ont suffi pour faire retomber dans l'oubli ces circonstances, en particulier dans les milieux qui n'ont jamais été directement touchés. Les adversaires s'efforcent de minimiser les conséquences d'une suppression du contingentement.

Cinq mille travailleurs, en chiffre rond, sont occupés dans l'industrie des bouts et des cigares. Sur ce nombre, 766 travaillent dans les petites entreprises et 2000 environ dans celles de moyenne importance. Par l'abandon du contingentement, quelques-uns seulement, prétend-on, risqueraient, en mettant les choses au pire, de perdre leur emploi.

Nous ne voulons pas tomber dans l'exagération contraire et affirmer que, dans les circonstances économiques actuelles, la suppression du contingentement replongerait aussitôt l'industrie du cigare dans la situation catastrophique de 1937. Ainsi que le démontrait M. Klöti, conseiller aux Etats, à la session de janvier de cette année, lors des débats parlementaires consacrés à cette question, le contingentement est cependant indiqué; il conserve toute sa valeur s'il peut simplement freiner une évolution préjudiciable, éviter une débâcle rapide et désastreuse, permettre aux entreprises, à la classe ouvrière et à la région intéressée de s'adapter progressivement aux conditions nouvelles. C'est déjà beaucoup pour cette classe ouvrière menacée dans son existence et occupée dans une entreprise sans avenir si la réduction inévitable du personnel peut se limiter aux départs dus à des causes naturelles. Le ralentissement de cette évolution économique est le but du projet. Il ne s'agit pas de perpétuer l'état de fait existant, la structure actuelle, mais simplement de freiner la transformation structurelle de cette industrie et de rendre plus supportables, pour les employeurs et les ouvriers, les adaptations qui sont nécessaires.

On ne peut pas dire aujourd'hui d'une manière définitive quelles seraient, pour la classe ouvrière, les conséquences d'une concentration à un rythme accéléré, en particulier des régions argoviennes du Wynental et du Seetal, où l'industrie des cigares est très largement répandue.

Il est probable qu'une partie des ouvrières et des ouvriers pourrait être réoccupée par les grandes entreprises. Une autre partie tomberait cependant au chômage. Nous ne risquons certes pas de nous tromper en affirmant qu'il serait très difficile pour un très grand nombre de vieilles ouvrières et de vieux ouvriers occupés jusqu'ici dans l'industrie des cigares de trouver ailleurs un nouveau gagne-pain. Le fait de libérer de toutes mesures protectrices les entreprises de l'industrie du cigare acculerait probablement un très grand nombre de travailleurs à un chômage prolongé et à la misère. Le problème n'est pas plus facile à résoudre parce que cette industrie occupe en majorité des femmes. Toute l'économie de cette branche est basée sur le travail des femmes et, en dépit de ce qu'elles gagnent, les revenus familiaux de ces régions ne doivent pas être sensiblement plus élevés que ceux d'autres régions où l'apport du gagne-pain féminin est beaucoup plus rare. Celui qui croit — et il s'est trouvé à la session de janvier de cette année des Chambres

fédérales des parlementaires pour exprimer pareille opinion — qu'on peut renoncer d'un cœur léger à la protection nécessaire parce qu'« il ne s'agit que de femmes » manifeste un manque absolu de sens social sur lequel il vaudrait mieux ne pas insister.

## II. La souplesse de la nouvelle réglementation

Lorsque, en 1937, la Confédération introduisit d'urgence le contingentement pour mettre fin à la concurrence désastreuse qui sévissait, la répartition du tabac brut se fit, pour des raisons qu'il est aisé de concevoir, sur la base des quantités utilisées à cette époque. Exception faite de modifications de peu d'importance, les contingents de base fixés à ce moment-là furent maintenus jusqu'à ce jour. Ce fut incontestablement une erreur. Une réglementation qui se justifiait lors de la crise économique de 1930 a ainsi été conservée sans changement essentiel tout au long de la prospérité de l'après-guerre. L'amélioration de la conjoncture et la très forte demande de cigares et de bouts enregistrée pendant la mobilisation auraient dû commander un assouplissement de ce système trop rigide. Il n'a cependant pas entravé le développement des entreprises. C'est dire qu'il n'a pas été appliqué de manière schématique. C'est ce que démontre le fait que la part de la production totale des grandes entreprises a pu s'élever de 33% en 1937 à 50% en 1950. Malgré une diminution de 32 800 q. à 26 100 q. du tabac brut mis en œuvre par l'ensemble de l'industrie, la quantité de tabac brut travaillé par les grandes entreprises a passé de 10 800 q. en 1937 à 13 200 q. en 1950. La quantité de tabac brut traitée par les moyennes entreprises a passé de 17 800 q. en 1937 à 10 100 q. en 1950 et pour les petites entreprises ces quantités sont les suivantes: 4100 q. et 2750 q. Ajoutons que l'on entend par grandes entreprises celles qui transforment annuellement plus de 200 000 kg. de tabac brut; par moyennes entreprises, celles qui travaillent de 30 000 à 200 000 kg. de tabac brut, et par petites entreprises, celles qui emploient jusqu'à 30 000 kilos de tabac brut par an. Ainsi, les grandes manufactures n'ont pas seulement augmenté leur part par rapport à l'ensemble de la production et par rapport à la production très modeste des petites et moyennes entreprises, mais elles ont encore accru leur production en chiffres absolus. *En dépit d'un contingentement rigide, les grandes fabriques ont pu se développer, alors que les moyennes et petites entreprises ont reculé.*

Nous sommes cependant d'accord sur un point avec les adversaires du contingentement du tabac, à savoir que les prescriptions en vigueur jusqu'ici furent trop rigides. Si l'Etat est obligé d'intervenir pour une raison de politique sociale, son intervention doit absolument se limiter au strict nécessaire et ne pas entraver pendant des années l'évolution et le développement économiques. C'est

contraire à notre conception juridique que d'instituer un monopole en faveur d'entreprises existantes et d'empêcher la croissance de nouvelles affaires.

Ce serait tout aussi erroné, cependant, de tomber dans l'excès contraire et de renoncer d'un seul coup à une réglementation jugée trop stricte sans se soucier des conséquences de cette suppression. La solution adoptée par le Conseil fédéral et la majorité des Chambres fédérales est beaucoup plus juste; on a mis sur pied une réglementation élastique qui tient compte à la fois des points de vue économiques et sociaux.

Les innovations les plus importantes prévues dans la nouvelle réglementation proposée sont les suivantes:

1. Les contingents ne seront plus fixés sur la base de la quantité de tabac brut employée en 1937, mais seront établis tous les trois ans. La période de trois ans se terminant l'année qui aura précédé l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sera considérée comme nouvelle période de référence. Les entreprises qui n'ont pu utiliser entièrement leur contingent recevront pour la période suivante un contingent inférieur et, de ce fait, le contingent des autres entreprises pourra être augmenté.

Cette modification a une importance essentielle. Supposons, par exemple, que suivant les quantités de tabac brut mises en œuvre durant les trois dernières années 50% soit attribué aux grandes entreprises, 40% aux moyennes entreprises et 10% aux petites entreprises. Si, au cours des trois prochaines années, par suite de difficultés d'écoulement, les entreprises moyennes ne peuvent utiliser que 38% (au lieu du 40%) des quantités mises à leur disposition et les petites entreprises 9% au lieu de 10%, leurs contingents seront diminués d'autant pour la période suivante, tandis que les grandes entreprises se verront attribuer 53% de l'ensemble au lieu du 50% initial. Ainsi, le développement économique des entreprises ne sera plus entravé et la concurrence pourra jouer pleinement. Pourtant, le développement des grandes fabriques sera tout de même limité par le fait qu'il ne pourra plus y avoir pléthore de marchandises, surenchère et gachage des prix.

2. La seconde modification importante réside dans le fait que le supplément de taxe de fabrication qui devra être payé pour les quantités de matières brutes mises en œuvre en plus des contingents a été fortement réduit. Il sera ainsi plus facile de dépasser le contingent accordé. Jusqu'ici, ce supplément de taxe était de 300 fr. par 100 kg. brut de tabac travaillé en plus du contingent. Selon le projet soumis au peuple, il ne sera plus que de 200 fr. par 100 kg. brut. Ce supplément n'est plus prohibitif. Des dépassements sont supportables dans une certaine mesure si la surtaxe est répartie sur la consommation totale. Si une entreprise paye cette surtaxe pendant la période qui sert de base de calcul, elle recevra pour la période suivante un

contingent proportionnellement plus élevé. On peut prévoir que certaines entreprises, qui dépensent actuellement des sommes énormes pour la publicité, n'hésiteront pas à faire usage de cette nouvelle possibilité.

3. Comme troisième nouveauté, il faut relever l'abrogation de la prescription dite du *numerus clausus*, ce qui permettra l'ouverture de nouvelles entreprises. Celui qui voudra mettre sur pied une nouvelle affaire recevra un contingent pouvant aller jusqu'à 30 000 kilos. Comme 800 kg. de tabac brut sont mis en œuvre, en moyenne, par ouvrier et par année, cette attribution correspond à une entreprise d'environ 37 ouvriers.

Par ces innovations, le contingentement deviendra beaucoup plus souple qu'il le fut jusqu'ici. Elles auront les plus heureux effets non seulement pour les moyennes et petites entreprises, mais pour l'industrie du cigare dans son ensemble. Elles empêcheront, en effet, le retour à une concurrence désastreuse provoquée par les imperfections d'un marché mal réglementé. La nouvelle réglementation empêchera pour des raisons purement économiques, et non plus — comme ce fut le cas jusqu'ici — sous l'effet d'une simple interdiction, le trafic des contingents, ceux-ci devant être désormais adaptés aux quantités effectivement utilisées par les différentes entreprises. Il n'y aura donc plus possibilité pour une entreprise d'acquérir une partie plus ou moins importante d'un contingent inutilisé. L'objection faite à ce sujet à propos du contingentement n'est donc plus fondée. La réglementation envisagée permettra aux vieilles ouvrières et aux vieux ouvriers d'abandonner leur travail à l'heure de la retraite et de bénéficier d'une pension. Elle permettra aussi d'éviter l'apparition du chômage dans cette industrie.

### III. La base constitutionnelle

Les adversaires du contingentement du tabac lui reprochent avec véhémence d'être inconstitutionnel. Il ne serait pas admissible selon eux de se fonder sur l'article 31 *bis* — le nouvel article économique — de la Constitution fédérale pour légitimer cette intervention dans l'industrie du tabac. Cet article, on le sait, accorde le droit à la Confédération d'édicter des prescriptions dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie « pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou des professions menacées dans leur existence ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches économiques ou ces professions ». L'industrie du tabac n'est pas une branche économique importante, affirment les uns; elle n'est pas menacée dans son existence, prétendent les autres. Qu'en est-il au juste?

Remarquons d'abord que les meilleurs juristes ne sont pas d'accord entre eux sur cette question. On peut donc dire d'emblée qu'il n'y a en tout cas pas en cette affaire une violation flagrante de la Constitution. Invité par le Conseil fédéral à donner un avis de droit sur ce sujet, M. Steiner, juge fédéral, affirme que le contingentement est conforme à la Constitution. Divers parlementaires ont prétendu le contraire, manifestement parce qu'ils en redoutent les conséquences. Ce qui leur importe avant tout, ce n'est pas tant le sort de l'industrie du tabac et le chômage dont peuvent être victimes ouvrières et ouvriers par suite de l'abandon du contingentement; ce ne sont pas non plus des considérations juridiques qui les incitent à écarter les mesures proposées: ce qu'ils veulent avant tout, c'est une interprétation étroite, restrictive du nouvel article économique 31 *bis* de la Constitution. Le pouvoir d'intervention de la Confédération dans l'économie doit être limité aussi strictement que le permettent les nouveaux articles économiques adoptés par le peuple en juillet 1947. Examinons d'un peu plus près ces quelques objections et voyons en même temps quelles pourraient être les conséquences d'une interprétation restrictive:

1. *La branche économique doit être importante.* M. Steiner déclare dans son avis de droit: « L'importance est jugée selon le critère des intérêts généraux. Une branche économique ou une profession qui n'a pas une importance particulière du point de vue de l'économie générale peut être, à d'autres points de vue, importante, en particulier pour des raisons politiques. L'industrie du tabac revêt déjà une très grande importance parce qu'elle constitue de beaucoup la plus importante source de revenus pour le financement de la contribution fédérale à l'A. V. S. Aucune autre branche de l'industrie, de l'artisanat et du commerce n'a versé au fisc des sommes aussi importantes que l'industrie du tabac. » Les adversaires du contingentement font donc fausse route lorsqu'ils prétendent contester l'importance économique de cette industrie sous prétexte qu'elle n'occupe que cinq mille personnes environ. Au surplus, il serait erroné de sous-estimer ce nombre. Voyons, en effet, quelles sont les conséquences d'une telle interprétation. A titre de comparaison, nous trouvons, selon les résultats du dernier recensement des entreprises, 1730 personnes occupées dans l'industrie des pâtes alimentaires, 2890 dans les brasseries, 22 400 dans l'industrie chimique, 7000 dans l'industrie du cuir et chez les selliers, 5000 dans l'industrie de la broderie, 3580 dans les ateliers de charron, 41 730 dans l'industrie horlogère. Est-ce à dire que l'application des articles économiques devrait être limitée aux branches qui occupent 10 000 personnes par exemple? Il ne peut pourtant y avoir de doute que le législateur n'a jamais eu cette idée saugrenue. Cela ressort d'ailleurs clairement du message complémentaire du 3 août 1945 du Conseil

fédéral concernant la revision des articles économiques de la Constitution fédérale en relation avec l'introduction du certificat de capacité. On y lit notamment :

Un avis de droit demandé par le Département de l'économie publique expose la conception selon laquelle l'article 31<sup>bis</sup> ne permet de prendre des mesures qu'en faveur de branches professionnelles entières et non pas en faveur de l'une ou l'autre profession déterminée. Selon ce point de vue, le certificat obligatoire de capacité ne pourrait être envisagé, par exemple, que pour l'ensemble de l'industrie du bâtiment, mais non pas pour des professions déterminées appartenant à cette branche comme le métier de peintre ou de couvreur. Il est évident qu'une telle interprétation fixe des limites beaucoup trop étroites parce que la condition posée de l'existence menacée serait rarement remplie dans le cas de branches professionnelles prises dans leur ensemble.

Il y a environ 12 000 peintres et 2800 couvreurs. Suivant la conception des adversaires du contingentement, le métier de peintre serait donc plus important que celui de couvreur. Dans le premier cas, il serait possible d'introduire le certificat de capacité professionnelle, mais non pas dans le second cas.

Il en résulte finalement qu'une interprétation aussi étroite du nouvel article économique ne peut pas être retenue. De plus, il ressort aussi clairement qu'une telle interprétation en rendrait pratiquement impossible l'application parce que, comme l'indique bien le Conseil fédéral, « la condition posée de l'existence menacée serait rarement remplie dans le cas des branches professionnelles prises dans leur ensemble. »

2. *Une branche économique doit être menacée dans son existence.* M. Steiner ajoute dans son avis de droit : « Pour déterminer si une branche économique est menacée dans son existence, on ne doit pas se fonder sur la situation de quelques entreprises prospères ou de quelques affaires qui périclitent, mais bien sur la situation d'entreprises moyennes dont le rendement est favorable. Une branche économique ou professionnelle est par conséquent menacée dans son existence lorsque les petites et moyennes entreprises ne sont pas viables sans l'aide de l'Etat. »

Les adversaires du contingentement affirment que l'industrie du tabac n'est pas menacée dans son ensemble. M. Häberlin, conseiller national, a déclaré, lors des débats qui ont eu lieu au Conseil national à la session de décembre 1951 des Chambres fédérales, que la menace n'était pas totale dans l'ensemble de l'industrie du cigare. Personne ne le conteste. Seules les moyennes et petites entreprises sont menacées. De l'avis des adversaires, cela serait insuffisant pour autoriser l'application de l'article 31 bis. De son côté, M. Huber, conseiller national, affirmant qu'une branche économique doit être menacée dans son ensemble, ajoutait :

Nous devons constater ici que le message lui-même ne parle pas d'une menace s'étendant à toute la branche économique, mais seulement d'une situation existant dans les limites de cette branche. On nous a dit que les gros y dévorent les petits. Nous devons constater que le sens de l'article économique n'autorise pas à apporter une aide dans un pareil cas.

Cette interprétation doit être catégoriquement écartée. Avec l'ancien conseiller fédéral Nobs, on doit poser la question: Dans quels cas le nouvel article économique devra-t-il donc trouver une application? Une de ses raisons d'être essentielles est d'assurer une certaine protection à la petite entreprise pour en empêcher la complète élimination. Cet article économique doit aussi servir à la défense de la structure artisanale de certaines branches économiques.

Que cette conception corresponde pleinement à celle du législateur, cela ressort clairement du message complémentaire du Conseil fédéral concernant les articles économiques que nous avons cité plus haut. Les prescriptions que la Confédération a dû édicter pendant la crise de 1930 et auxquelles un fondement constitutionnel dut être donné par le moyen des articles économiques ne visent précisément pas des branches économiques menacées dans leur ensemble; elles ont eu principalement pour but de protéger les petites et moyennes entreprises, comme par exemple l'arrêté du Conseil fédéral du 14 octobre 1933 concernant l'interdiction de l'ouverture et de l'agrandissement des grands magasins, l'arrêté du Conseil fédéral du 11 juin 1934 concernant l'interdiction de l'ouverture et de l'agrandissement d'entreprises dans l'industrie de la chaussure, l'arrêté du Conseil fédéral du 28 septembre 1934 concernant les mesures visant à protéger le métier de cordonnier, etc. Tous ces faits montrent bien clairement que le nouvel article économique a bel et bien pour raison d'être la protection des petites et moyennes entreprises.

Lors de la prochaine session des Chambres fédérales, les députés auront de nouveau l'occasion de s'occuper d'un cas d'application du nouvel article économique où se posera, avec la même acuité, le problème de son interprétation restrictive. Il s'agit de la discussion du projet de loi instituant le régime du certificat de capacité dans les métiers de cordonnier, de coiffeur, de sellier et de charron. On ne saurait contester que ces groupes professionnels, pris dans leur ensemble, sont moins menacés dans leur existence que l'industrie du tabac. Dans son message du 11 juillet 1952, relatif à ce nouveau projet de loi, le Conseil fédéral ne cherche même pas à le démontrer. Mais il déclare entre autres choses:

...Il ressort de ce qui précède que les quatre métiers considérés se trouvent dans une situation difficile due, surtout, au fléchissement de la demande... Une chose est certaine, toutefois, c'est qu'une grande partie des exploitations ont un chiffre d'affaires insuffisant et n'offrent qu'un faible

revenu, voisin du minimum vital et parfois même inférieur à ce niveau. Par conséquent, les métiers de cordonnier, de coiffeur, de charron et de sellier sont menacés dans leur existence au sens de l'article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>me</sup> alinéa, lettre *a*, de la Constitution fédérale, et un grand nombre d'exploitants se trouvent même dans une réelle détresse.

Celui qui affirme que les cigares... brûleront un trou dans la Constitution fédérale devra, s'il est logique avec lui-même jusqu'au bout, proclamer que cette même Constitution sera réduite en lambeaux par les ciseaux du coiffeur. Nous verrons avec un vif intérêt si les adversaires du contingentement, en particulier les représentants des arts et métiers qui ont participé activement à la campagne référendaire, feront également valoir leurs objections juridiques lors de la discussion de ce nouveau projet de loi.

Une interprétation restrictive de l'article économique a encore une autre conséquence pour l'industrie du cigare. Ainsi que l'a démontré M. Meister lors des débats qui se sont déroulés à la session de décembre 1951 au Conseil national, il existe actuellement en Allemagne des machines automatiques pour l'emballage qui permettraient d'économiser 70% du travail manuel exécuté dans nos entreprises suisses. Une machine n'occupant que trois ouvrières peut faire, dans le même temps, le travail d'emballage qui, exécuté à la main, exige dix-huit ouvrières. Celui qui conteste à la Confédération le droit d'imposer le contingentement lui enlève en même temps la compétence d'interdire aux grandes entreprises l'emploi de ces machines automatiques. Il devra s'opposer, comme inconstitutionnelles, aux mesures proposées par la Confédération pour le maintien du travail manuel dans l'industrie du cigare.

Nous ne voulons pas affirmer par là que nous considérons comme une solution idéale l'interdiction générale de l'emploi de machines modernes. Nous partageons bien plus le point de vue exprimé par H.-P. Scheibli dans son étude sur la structure du marché et les formes d'intervention dans l'industrie suisse du tabac (1946). A son avis, on a des raisons légitimes de douter que les solutions rigides, fondées exclusivement sur l'argument de la politique sociale, soient les seules possibles et soient surtout les seules justes. On peut concevoir dans ce domaine une plus grande élasticité en prévoyant, entre autres choses, une imposition différente du travail manuel et du travail mécanique qui n'entraverait pas complètement l'emploi de machines, mais qui faciliterait en fin de compte la transformation lente des entreprises. Personne ne peut contester que l'abrogation immédiate des mesures de protection de l'Etat aurait de fâcheuses répercussions dans les régions où est fixée l'industrie du tabac.

3. L'alinéa 3 de l'article 31 *bis* de la Constitution fédérale précise que *l'intérêt général doit justifier une intervention*. Dans son avis de droit, M. Steiner, juge fédéral, s'exprime en ces termes: « Cet

intérêt général n'est pas nécessairement de nature économique; il peut être aussi de nature politique. Par intérêt général, on entend tout ce qui, dépassant les intérêts particuliers, contribue à augmenter le bien-être du pays. Dans cet ordre d'idées, il faut prendre en considération le maintien des petites et des moyennes entreprises, qui est conforme à l'intérêt général. » Au contraire, des adversaires du contingentement affirment que le maintien des petites et des moyennes entreprises n'est pas, *dans tous les cas*, d'intérêt général. Nous voudrions pouvoir nous rallier sans autre à cette argumentation. Nous pensons que M. Steiner n'a pas voulu généraliser les choses d'une manière absolue. Pour les motifs exposés dans les chapitres précédents, nous pouvons affirmer sans réserve que, du point de vue de la collectivité considérée dans son ensemble, le fait que le processus de concentration a été retardé par l'application du contingentement est conforme aux exigences de la politique sociale.

Il ne s'agit pas — ce que nous pourrions également critiquer — de stabiliser à toujours une structure déterminée, mais seulement d'en retarder la transformation, ce qui est d'une importance vitale pour beaucoup d'employeurs, d'ouvrières et d'ouvriers.

4. Il faut enfin, pour déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, que les branches économiques qui ont besoin d'une protection aient pris elles-mêmes des *mesures d'entraide*. Cette question n'ayant pas été soulevée jusqu'à ce jour, du moins à notre connaissance, par les adversaires du contingentement pour motiver leur thèse de son inconstitutionnalité, nous estimons superflu de nous étendre sur ce point.

#### IV. Conclusions

Après avoir passé tous les arguments en revue, on peut affirmer que le contingentement envisagé apparaît comme une nécessité du point de vue de la politique sociale. Il n'impose *aucune réglementation rigide*, mais permet, au contraire, le développement économique des entreprises. Il ne tend pas à assurer *par tous les moyens* l'existence de petites et moyennes entreprises qui n'ont plus un rendement suffisant, mais il rend plus facile pour les employeurs, et surtout pour la classe ouvrière, l'adaptation de l'entreprise aux exigences nouvelles ou, dans certains cas, sa liquidation. La nouvelle réglementation permet, avec les assouplissements qu'elle prévoit, un ajustement plus rationnel et plus social aux circonstances économiques. Elle sauvegarde la concurrence et l'esprit d'initiative, rend impossible le trafic des contingents et permet aux exploitations prospères de s'agrandir.

On peut affirmer aussi, sans hésitation, que le projet est conforme aux dispositions constitutionnelles. L'interprétation restrictive de l'article 31 *bis* de la Constitution fédérale souhaitée par les

adversaires du contingentement aurait de très graves conséquences. Elle en rendrait pratiquement impossible l'application. La base constitutionnelle ne serait dès lors pas plus large que celle qu'assuraient les anciens articles économiques. La lutte longue et difficile menée pour obtenir cette modification constitutionnelle apparaîtrait alors complètement inutile. Il s'agit donc bien, aujourd'hui, de s'opposer à une interprétation restrictive qui enlèverait au nouvel article économique une bonne partie de son efficacité.

## Une expérience à répéter

Par *André Hugi*

Si l'usage du terme Unesco est devenu courant dans la presse, à la radio et dans notre langage, il faut cependant avouer que nombreux sont encore ceux qui ignorent tout ou presque du rôle qu'est appelé à jouer cet organisme international et de ses tâches.

L'Unesco, c'est-à-dire l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre les nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de religion ou de langue, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples.

Dans le préambule de l'acte constitutif de l'Unesco, du 16 novembre 1945, il est dit :

Les gouvernements des Etats parties à la présente convention, au nom de leurs peuples, déclarent: que les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix; que l'incompréhension mutuelle des peuples a toujours été, au cours de l'histoire, à l'origine de la suspicion et de la méfiance entre nations, par où leurs désaccords ont trop souvent dégénéré en guerre; que la grande et terrible guerre qui vient de finir a été rendue possible par le reniement de l'idéal démocratique de dignité, d'égalité et de respect de la personne humaine et par la volonté de lui substituer, en exploitant l'ignorance et le préjugé, le dogme de l'inégalité des races et des hommes; que, la dignité de l'homme exigeant la diffusion de la culture et l'éducation de tous en vue de la justice, de la liberté et de la paix, il y a là, pour toutes les nations, des devoirs sacrés à remplir dans un esprit de mutuelle assistance; qu'une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité.