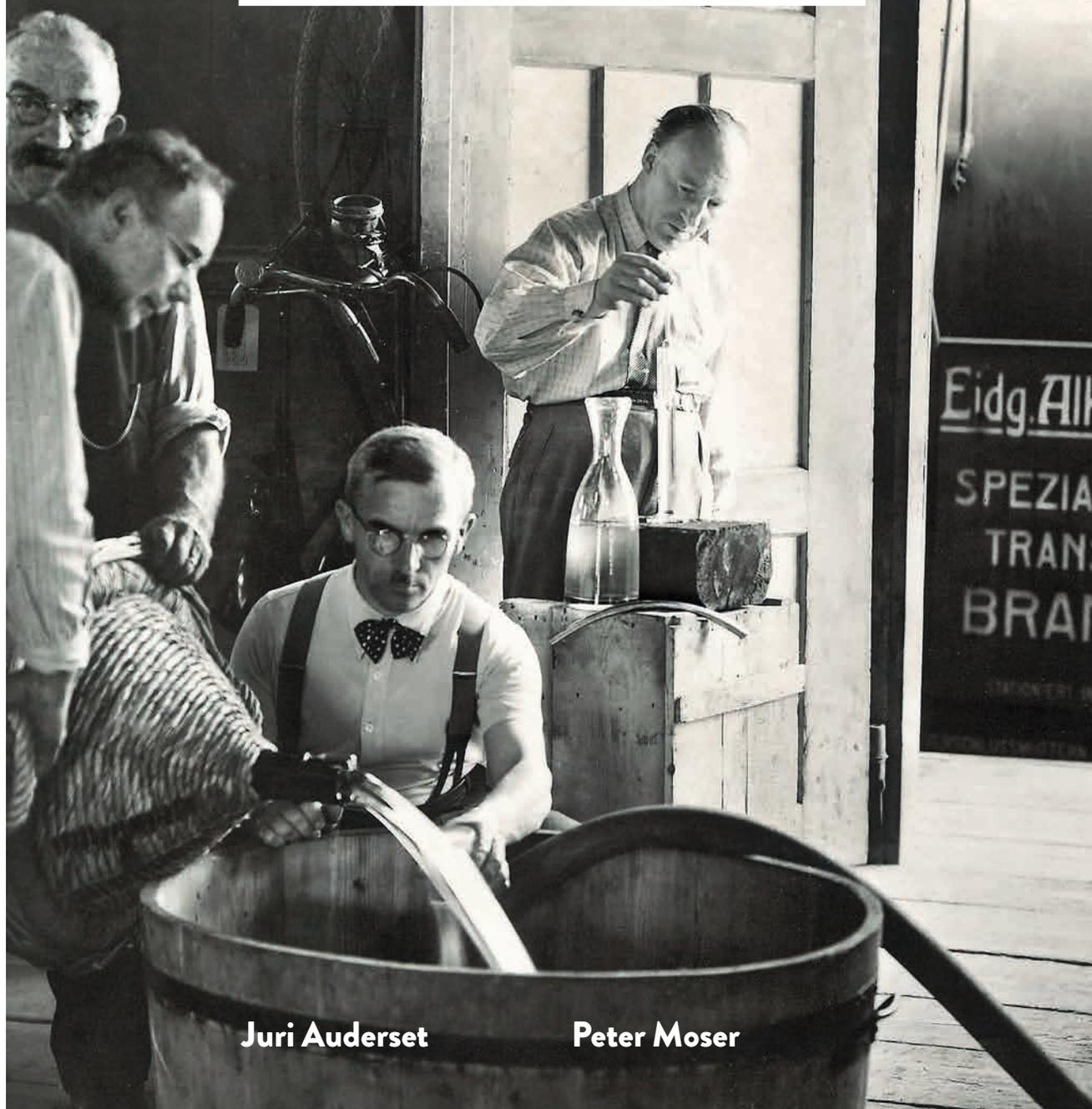


IVRESSE & ORDRE

Histoire illustrée de la question de l'alcool,
de la politique suisse en matière d'alcool et
de la Régie fédérale des alcools (1887–2015)



Juri Auderset

Peter Moser

Table des matières

Avant-propos	9		
Introduction	10		
1. De la question de l'alcool à la législation sur l'alcool (1848–1890)			
1.1 La question de l'alcool au cœur de la question sociale	20		
1.2 La question de l'alcool sous l'angle de la statistique	26		
1.3 Confédération ou cantons: qui doit intervenir?	30		
1.4 Monopole de l'Etat: la solution?	36		
1.5 La Confédération et les distillateurs s'organisent	42		
		2. Recherche scientifique, lutte et approvisionnement (1890–1914)	48
		2.1 Approche scientifique et médicale	50
		2.2 Le mouvement de lutte en faveur de l'abstinence dans le contexte international	56
		2.3 Approvisionnement de l'industrie en alcool	64
		2.4 Débat sur l'action de la RFA et la dime de l'alcool	70
		2.5 Fin (provisoire) de la fée verte	76
		3. Intégration de la question de l'alcool dans la nouvelle politique alimentaire (1914–1945)	
		3.1 Changement de paradigme pendant la Grande Guerre	84
		3.2 A la recherche d'un nouveau régime de l'alcool	92
		3.3 Une personne de confiance de la RFA dans chaque commune	100
		3.4 Du cidre doux en lieu et place de l'eau-de-vie	110
		3.5 Politique en matière d'alcool et économie de guerre	118

4. La politique en matière d'alcool au cœur de la société de consommation (1945–1980) 126

- 4.1 D'une consommation jugée
problématique à la consommation
de la classe aisée? 128
- 4.2 Les médias au service de la
politique en matière d'alcool 136
- 4.3 Concessions, contrôles
et confiscations 144
- 4.4 Abattage d'arbres fruitiers et promo-
tion de la «pomme de la récréation» 152
- 4.5 La politique en matière d'alcool:
une politique de prévention 162

5. Bouleversement de la politique en matière d'alcool et grande désillusion (1980–2015) 168

- 5.1 Désarroi de la politique en matière
d'alcool 170
- 5.2 Début du morcellement institutionnel 178
- 5.3 Mondialisation, libéralisation
du commerce et nouvelle identité
de la RFA 184
- 5.4 Etapes de la libéralisation du commerce
de l'éthanol et naissance d'Alcosuisse 190
- 5.5 Tentative de révision totale de
la loi sur l'alcool (2004–2015) 198
- 5.6 Epilogue 206

Conclusion 208

Annexes 214

- Liste des abréviations 216
- Historique 217
- Vue d'ensemble des scrutins ayant
porté sur la politique en matière
d'alcool de 1885 à 2015 220
- Statistiques 221
- Directeurs de la RFA 224
- Liste des personnes 225
- Notes 227
- Références bibliographiques 235
- Liste des illustrations 243
- Glossaire 245

Introduction

Edmund Wilhelm Milliet, premier directeur de la Régie fédérale des alcools (RFA), se consacre à la question de l'alcool depuis plus de dix ans quand il résume ses expériences en la matière et conclut à la multiplicité des formes d'alcoolisme. Il constate en effet que la consommation de boissons distillées change suivant le point de vue choisi: selon la catégorie de population considérée, c'est-à-dire selon qu'il s'agit d'enfants ou d'adultes, de femmes ou d'hommes, de riches ou de pauvres, de bien-portants ou de malades; selon la teneur en alcool des boissons spiritueuses ingérées et la manière dont celles-ci sont bues, c'est-à-dire à l'état pur ou dilué, à forte ou à faible dose, de façon régulière ou épisodique; selon le lieu de consommation, les pratiques étant différentes au nord ou au sud du pays, en ville ou à la campagne, dans un établissement public ou à la maison; selon l'association des effets d'autres denrées d'agrément ou d'autres formes de plaisir avec ceux de l'alcool; selon les raisons qui poussent les gens à boire, à savoir la misère physique ou spirituelle, un travail harassant ou les tentations du monde professionnel et de la société modernes; et enfin, selon que l'eau-de-vie est savourée dans le calme ou ingurgitée à la hâte, à la lumière du jour ou dans un cabaret borgne¹.

Comme l'écrit Edmund Wilhelm Milliet, la question de l'alcool reflète non seulement les contradictions et les clivages des sociétés modernes fondées sur le capitalisme indus-

triel, mais également la valeur symbolique, la perception culturelle et la pratique sociale de la consommation. Les rapports entre les classes, les sexes et les générations y jouent clairement un rôle essentiel. Notre manière de considérer et de juger l'alcool dépend fortement de l'évolution des formes de travail et d'emploi, du contexte économique et social, du développement des connaissances médicales, chimiques et toxicologiques en matière d'alcool, de notre perception des normes sociales et des déviances, de notre représentation collective des risques ou de la place de la consommation dans notre société. L'alcool est-il un poison ou une denrée d'agrément, un aliment de substitution ou un médicament, un moyen d'oublier ses soucis ou un stimulant, un stupéfiant ou un moyen de créer une identité de groupe, un instrument de socialisation ou, au contraire, de déclassement social? Suivant l'époque et le contexte, la consommation d'alcool est soit examinée avec inquiétude en raison de son lien avec la misère et les problèmes ambiants, soit jugée socialement acceptable comme moyen de détente et de récompense². Loin de renfermer un seul aspect, la question de l'alcool est une construction socioculturelle en constante évolution. De même, les considérations, interprétations ou jugements portés sur la consommation d'alcool et ses conséquences sont tout aussi variés et controversés et ne cessent d'évoluer au fil du temps.

taires qui en découlent. Dans le langage imagé de Joseph Gusfield, cela revient à dire que les formes de production, les pratiques de consommation, les raisons de boire et les significations culturelles de l'alcool débordent souvent du lit réglementaire, formant de nouvelles rivières imprévisibles, que les institutions étatiques ou civiles cherchent à chaque fois à canaliser. Il s'agit donc d'étudier cette dynamique en retraçant l'histoire de la question de l'alcool du 19^e au 21^e siècle.

Une histoire de la politique en matière d'alcool serait bien incomplète si elle se bornait à étudier le cadre légal et l'action structurelle de l'Etat. Pour cerner la portée des mesures relevant de cette politique, il faut en examiner les interactions avec les changements sociaux, économiques, politiques, culturels et idéologiques. Si le présent ouvrage met l'accent sur la RFA, pilier de la politique suisse en matière d'alcool depuis sa création en 1887, c'est moins pour retracer l'histoire d'une institution de manière classique que pour considérer, à travers le regard de la régie, l'évolution sociale et culturelle de la question de l'alcool en Suisse. Pendant plus d'un siècle, la RFA a en effet joué un rôle majeur dans la réglementation relative à cette question et été au cœur d'un véritable réseau d'acteurs et d'organisations engagés dans la politique en matière d'alcool.

La politique en matière d'alcool au cours du «long 20^e siècle»

Le présent ouvrage traite des éléments centraux de la politique en matière d'alcool et en examine le lien avec l'évolution, au sein de la société, du jugement porté sur la question de l'alcool et de la perception de cette dernière en tant que problème. Trois grandes phases peuvent ainsi être distinguées au cours du «long 20^e siècle»⁵:

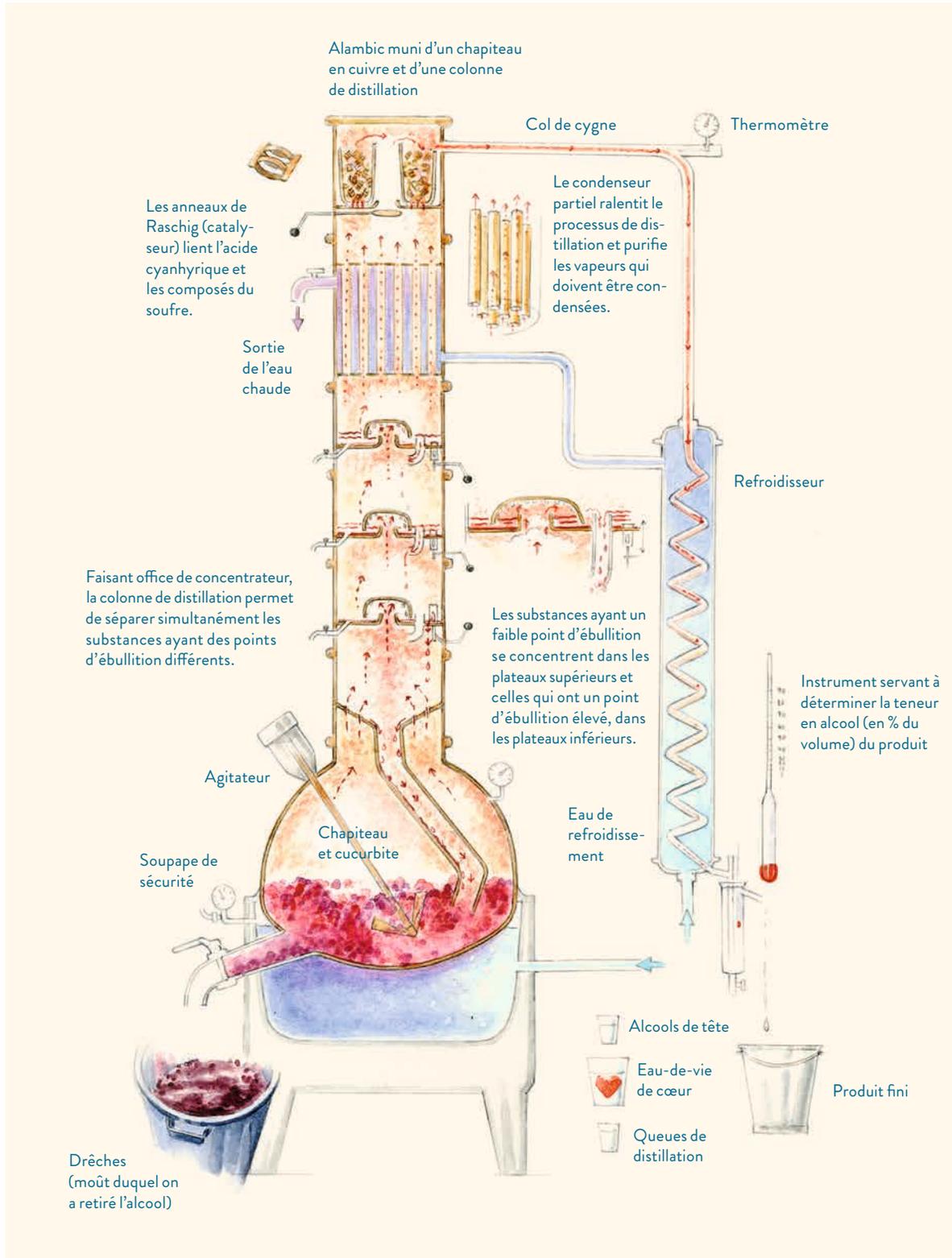
- à partir des années 1880, la question de l'alcool est surtout considérée comme une partie intégrante de la question sociale et constitue le fondement d'une politique fédérale spécifique en la matière;

- de la Première Guerre mondiale aux années 1980, les mesures relevant de la politique en matière d'alcool sont intégrées dans la nouvelle politique agricole, alimentaire et sanitaire de la Confédération et sensiblement renforcées en étroite collaboration avec des acteurs de la société civile;

- à partir des années 1980, la politique en matière d'alcool est séparée de la politique agricole et alimentaire, et les activités de la RFA sont progressivement limitées à des aspects fiscaux et commerciaux.

Question sociale et naissance d'une politique fédérale en matière d'alcool (1880–1914)

Durant la première phase, la question de l'alcool est surtout examinée sous l'angle de la question sociale, la Confédération tentant de la résoudre en empruntant des instruments aux sciences sociales et à la médecine (voir chap. 1 et 2). Les mouvements de lutte en faveur de la tempérance et de l'abstinence forgent de nouveaux concepts scientifiques et médicaux et commencent à présenter comme maladie ou dépendance certaines formes de consommation auxquelles s'adonnent les populations rurales défavorisées et les ouvriers d'usine, n'hésitant pas à parler de «peste de l'eau-de-vie» de pommes de terre. Une statistique exhaustive établie par l'administration fédérale procure les fondements empiriques nécessaires à une réglementation nationale. Après de vifs débats, un régime de monopole de l'alcool s'impose en 1885. Il promet de tenir compte de façon constructive des diverses demandes. La RFA, qui est créée en 1887, mène une politique de tempérance à l'égard de l'alcool destiné à être bu, en interdisant la distillation des pommes de terre et des céréales, et vise en parallèle à garantir la sécurité de l'approvisionnement en éthanol, en organisant l'importation de ce produit. La focalisation sur les boissons spiritueuses caractérise la politique suisse en matière d'alcool des 100 années qui suivent. Pendant longtemps, les



¹² Vue d'ensemble d'une installation et du processus de distillation.

autorités ferment les yeux sur les problèmes liés à l'alcool obtenu par fermentation. Contrairement à ce que son nom pourrait faire croire, la RFA ne s'occupe que des boissons distillées et n'a pas compétence pour administrer les boissons alcooliques fermentées telles que la bière et le vin. Si la politique de la Confédération en matière d'alcool est parfois source de conflits violents, elle favorise également des formes de coopération structurelle avec les cantons, les producteurs de boissons distillées, le mouvement de lutte en faveur de l'abstinence et les principaux acteurs de l'industrie suisse. Appliquée d'abord dans certains cantons, puis, à partir de 1910 et pour près d'un siècle, à l'ensemble du pays, l'interdiction de l'absinthe constitue plutôt une exception dans la politique suisse en matière d'alcool.

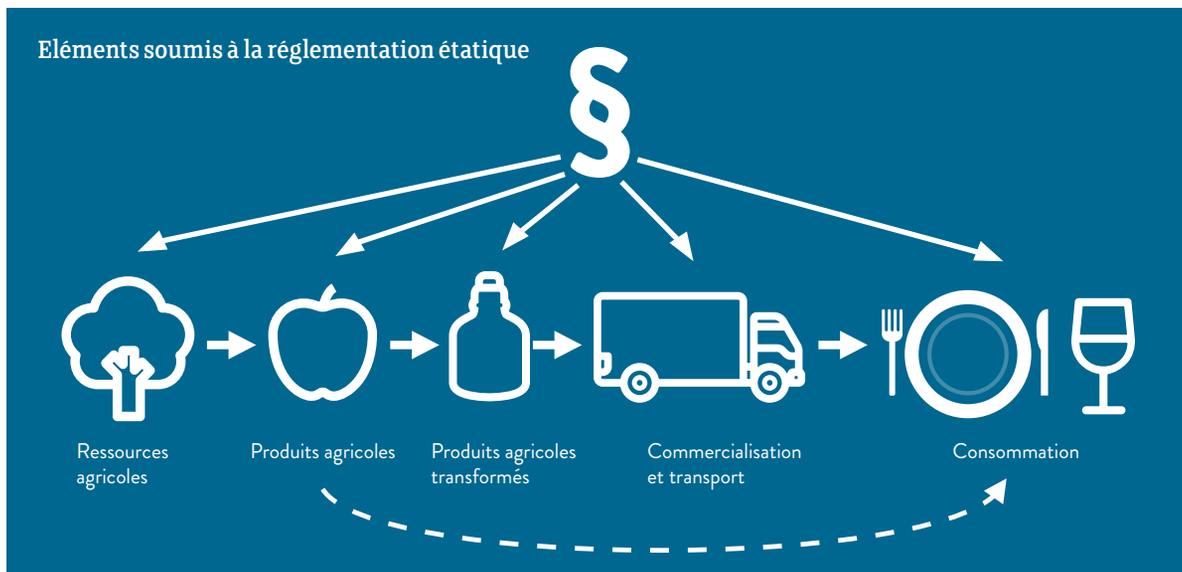
Intégration de la politique en matière d'alcool dans la politique alimentaire (1914–1980)

De la Première Guerre mondiale aux années 1980, la politique en matière d'alcool est progressivement étendue à toutes les boissons spiritueuses et finit par devenir une partie intégrante de la politique agricole, alimentaire et sanitaire (voir chap. 3 et 4). Durant cette phase, les institutions étatiques et les acteurs privés, désireux de garantir la santé publique et l'approvisionnement, cherchent à restituer à l'alimentation les produits agricoles qui auraient sinon servi à fabriquer de l'eau-de-vie. La valorisation des pommes de terre, des fruits et des baies à des fins nutritionnelles constitue un trait caractéristique de la politique suisse en matière d'alcool, qui parvient à rallier toujours plus d'acteurs privés⁶. La RFA, les agronomes, les nutritionnistes et les réformateurs sociaux exigent et encouragent d'une seule voix une alimentation saine à base de fruits de table au lieu d'une consommation malsaine de fruits à cidre distillés. Étant donné que tous ces acteurs sont également d'accord sur la nécessité de réglementer davantage, de mieux contrôler et de réduire la production décentralisée d'eau-de-vie de fruits à pépins, il est possible de

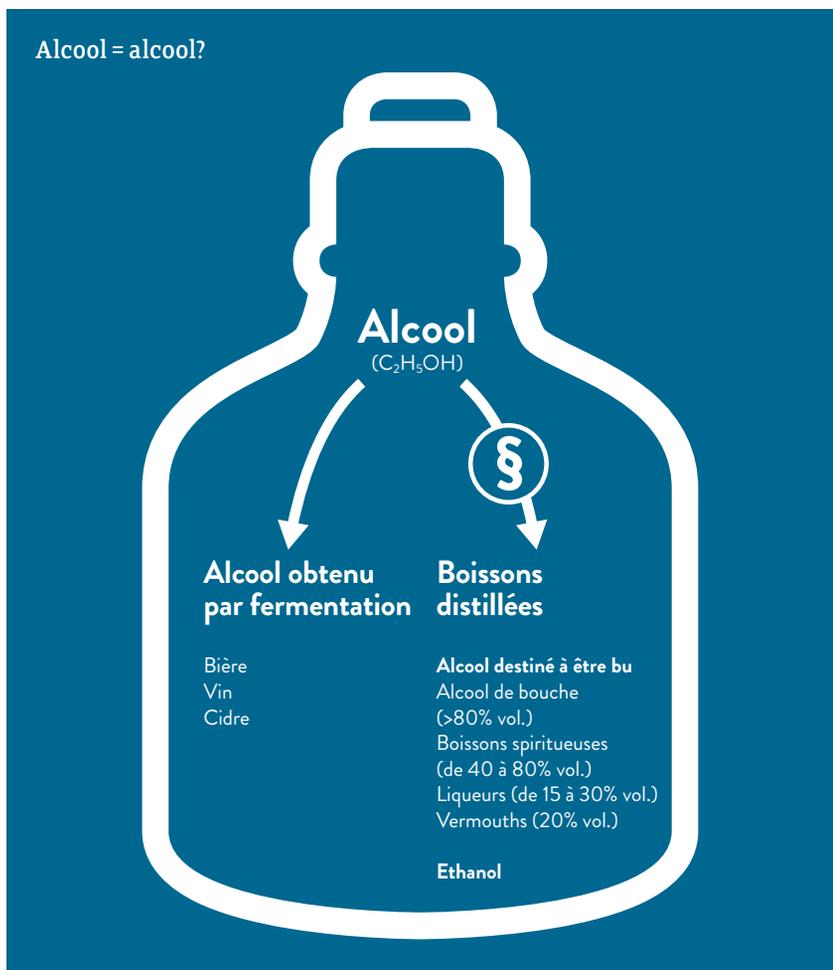
mettre fin aux dissensions qui sont apparues durant la première phase entre la RFA, les cantons et le mouvement de lutte en faveur de l'abstinence. Le rapprochement ne se fait toutefois pas sans vagues, les adversaires s'affrontant quelquefois durement sur le terrain politique, jusqu'à l'adoption aux urnes de la nouvelle législation sur l'alcool au début des années 1930.

Après l'adoption, en 1930, du nouvel article constitutionnel et, en 1932, de la loi fédérale sur l'alcool, la politique de réglementation et d'encouragement trouve une nouvelle légitimation, et la RFA accroît son influence sur le quotidien de nombreuses personnes, devenant désormais omniprésente. Ainsi, elle effectue des contrôles dans les distilleries domestiques, particulièrement nombreuses dans les Préalpes et le long de l'Arc jurassien, et rachète un maximum d'alambics. Elle procure des fruits à prix réduit aux personnes défavorisées des régions de montagne et des villes. Elle encourage la production de pommes de terre de consommation et de fruits de table sur le Plateau en organisant des cours de cuisine et des expositions. En outre, elle subventionne des campagnes d'abattage, afin d'éviter que les fruits des arbres de haute tige ne soient distillés. Enfin, avec le concours des organisations de lutte en faveur de l'abstinence et des milieux scientifiques, elle met sur pied de vastes campagnes de sensibilisation et d'information visant à diminuer la consommation d'alcool et se sert des nouveaux médias pour battre l'industrie de l'alcool sur son propre terrain.

Parallèlement au renforcement de l'action étatique dans la période d'après-guerre, les habitudes de consommation changent sous l'effet de l'amélioration des conditions de vie de larges couches de la population. L'eau-de-vie de pommes de terre, dont la consommation a longtemps été considérée comme problématique, est supplantée par de nouveaux alcools (whisky, rhum ou liqueurs), généralement importés, qui, mieux acceptés sur le plan social, deviennent le symbole de la classe aisée, mais



¹³ La législation sur l'alcool porte non seulement sur le produit et sa consommation, mais également sur les processus de fabrication, de transformation et de distribution. La RFA voit ainsi ses champs d'activité et possibilités de réglementation se développer continuellement.



¹⁴ Particularité suisse: bien qu'elles se distinguent des boissons distillées uniquement par leur mode de production et en aucun cas par leurs propriétés chimiques, les boissons alcooliques obtenues par fermentation ne sont pas soumises à la loi sur l'alcool.

sur lesquels la RFA n'a guère d'emprise réglementaire. De leur côté, les milieux scientifiques et les autorités s'intéressent désormais à la question de l'alcool en termes de risques, de prévention et de santé, domaines dans lesquels d'autres unités de l'administration fédérale telles que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) commencent à développer des stratégies.

Redéfinition des compétences relevant de la politique en matière d'alcool à l'heure de la libéralisation des échanges commerciaux (1980–2015)

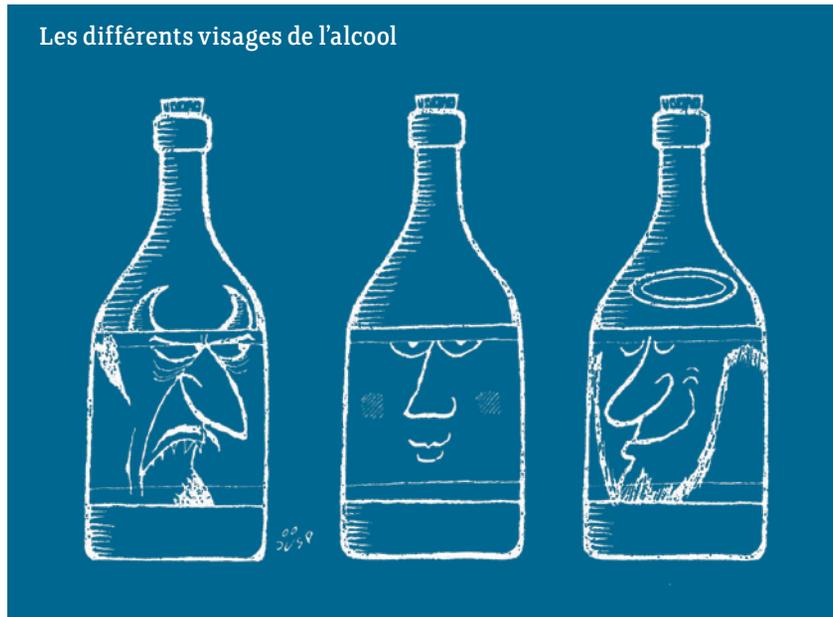
Le désarroi de la politique en matière d'alcool devient palpable dans les années 1980. Le lien de la question de l'alcool avec la politique agricole et alimentaire, qui déterminait l'action structurelle de la RFA depuis l'entre-deux-guerres, ne s'impose plus aux yeux de beaucoup de gens. Des réformes administratives générales redéfinissent par ailleurs les compétences découlant de la politique en matière d'alcool. L'Office fédéral de l'agriculture hérite des divisions de la RFA chargées des fruits et des pommes de terre, et des pans entiers de la politique de santé et de prévention sont transférés à l'OFSP. Pendant ce temps, les nouvelles habitudes de consommation et les accords de libre-échange conclus dans les années 1990 chamboulent les marchés internationaux des boissons spiritueuses, rendant caduques de nombreuses mesures relevant de la politique en matière d'alcool prises et appliquées sur le plan national. Cette évolution met en évidence les limites de la politique suisse en matière d'alcool, qui persiste à réglementer presque exclusivement les boissons spiritueuses pour en réduire la consommation, alors qu'entre-temps les boissons fermentées comme la bière et le vin représentent plus des quatre cinquièmes de la consommation totale d'alcool. Les problèmes résultant de ce déséquilibre poussent les autorités à redoubler d'efforts pour restructurer complètement une régie des alcools dont le mandat est désormais réduit à la perception de l'impôt et à la surveillance du marché. La légitimité d'un établissement auto-

nome doté de la personnalité juridique est si fragile qu'il est même question de supprimer la RFA et de l'intégrer dans l'administration fédérale centrale. Les acteurs concernés comptent sur la refonte totale de la loi sur l'alcool de 1932 pour clarifier la situation. Or, la marge de manœuvre nécessaire pour mener une politique en matière d'alcool digne de ce nom s'étant considérablement réduite au niveau national, il n'est plus possible de trouver un compromis viable pour répondre aux attentes élevées et par ailleurs extrêmement divergentes, de sorte que le projet de révision échoue en 2015.

Essai de synthèse illustré

Le présent ouvrage constitue, selon l'expression consacrée des historiens français, un «essai de synthèse»⁷. Elaboré sur la base de la littérature spécialisée existante et des archives d'importants acteurs de la politique en matière d'alcool, il présente une interprétation historique du lien entre la question de l'alcool et la politique menée en la matière en Suisse du milieu du 19^e siècle au début du 21^e. Dans cet ouvrage de référence richement illustré, nous retraçons les développements et changements de paradigme qui nous semblent être les plus importants pour la question de l'alcool. Nous traitons aussi bien la prise de conscience des enjeux sociaux découlant de cette question que sa réglementation sur le plan politique, l'histoire sociale et culturelle du «long 20^e siècle» nous fournissant les clés d'interprétation nécessaires pour comprendre les différents liens. Alors que les précédents travaux de recherche s'intéressaient principalement à la consommation d'alcool, à la façon dont la question de l'alcool était étudiée dans l'histoire de la médecine ou encore au mouvement de lutte en faveur de l'abstinence⁸, les pages qui suivent abordent également la production et la réglementation, deux dimensions négligées jusque-là, mais caractéristiques de l'évolution de la politique suisse en matière d'alcool. On y voit aussi bien les interdépendances entre les dynamiques de production et de consommation que les spécificités de cette politique.

Les différents visages de l'alcool



¹⁵ Le jugement porté sur l'alcool dépend non seulement de l'angle sous lequel ce produit est considéré, mais également de l'époque à laquelle il est émis.

Un tel ouvrage doit toutefois se contenter d'effleurer, voire laisser de côté, de nombreux aspects de la question de l'alcool qui mériteraient une analyse approfondie. A l'instar de tout processus de recherche historique, notre essai s'apparente à un regard que l'on porte à travers l'objectif d'une caméra. Beaucoup de détails gagnent en netteté. Or, comme le rappelle l'historien et théoricien du cinéma Siegfried Kra-cauer⁹, ce que l'on voit et cherche à décrire s'inscrit toujours dans une perspective limitée, de sorte que les contours de l'objet deviennent flous et que d'autres détails disparaissent du champ de vision. Bien conscients que notre ouvrage est conditionné par le lieu et le point de vue choisis¹⁰, nous publions en parallèle une version numérique, qui comprend des sources supplémentaires permettant de mieux cerner l'histoire de la question de l'alcool et de la politique en matière d'alcool en Suisse. Ainsi, les personnes intéressées peuvent examiner des aspects non traités dans le présent ouvrage, formuler d'autres questions et esquisser de nouvelles interprétations. La version numérique des

sources se veut donc une invitation à se plonger dans l'histoire variée et extrêmement actuelle de la question de l'alcool.

S'il mène à de nouvelles pistes et questions de recherche et à des approches originales de l'évolution passée, actuelle et future de la question de l'alcool, le présent ouvrage aura atteint son but principal. Nous considérons en effet que la recherche historique n'est pas une présentation des choses «telles qu'elles existaient auparavant», mais qu'elle constitue plutôt une tentative constante d'appréhender le passé dans un présent en pleine mutation. Aux termes de Max Weber, la «jeunesse» de l'historiographie tient à ce que «le flux éternellement mouvant de la culture procure sans cesse de nouveaux problèmes»¹¹. En effet, les changements du contexte de recherche, l'apparition de nouvelles sources et la réflexion théorique ont à chaque fois un impact sur les perspectives historiques, et donc sur notre manière de considérer le passé, en l'occurrence celui de la question de l'alcool.

3.

Intégration de la question de l'alcool dans la nouvelle politique alimentaire (1914–1945)

La Première Guerre mondiale entraîne un changement de paradigme dans les politiques alimentaire et agricole de la Suisse. Aux côtés du mouvement de lutte en faveur de l'abstinence, la Régie fédérale des alcools (RFA) participe désormais aux efforts visant à promouvoir une alimentation saine et sûre. De nouveaux domaines d'activité s'ouvrent à elle en 1930, quand le monopole instauré en 1887 pour la distillation des céréales et des pommes de terre est étendu à celle des fruits. En étroite collaboration avec les spécialistes de la science nutritionnelle et de la politique agricole, la RFA encourage l'utilisation sans distillation des fruits et des pommes de terre et continue en parallèle de contrôler et de réduire la production d'eau-de-vie.

3.3

Une personne de confiance de la RFA dans chaque commune

La distillation des fruits, du vin, des racines de gentiane, des baies et des produits récoltés à l'état sauvage est désormais soumise à la nouvelle loi sur l'alcool. Cette extension de compétences exige de renforcer les ressources humaines et l'organisation interne de la RFA.

En 1938, soit quelques années après l'instauration de la nouvelle loi, Otto Kellerhals, nommé directeur de la RFA un an plus tôt, écrit que le soulagement ressenti après le changement de législation s'est rapidement éteint face à la complexité de la tâche qui incombe à la RFA. A son avis, le champ d'application restreint de la loi, la multitude de producteurs d'eau-de-vie possédant ou non un alambic et habitués à jouir d'une liberté illimitée et quelques impondérables liés aux distillateurs et à l'eau-de-vie pèsent sur l'exécution de la loi⁴¹.

La nouvelle législation pose des défis inédits à la RFA, qui doit tout d'abord obtenir une vue d'ensemble de la situation. Après l'adoption de l'article constitutionnel, la régie renoue à la fin de l'été 1930 avec la tradition des statistiques sociales instaurée au 19^e siècle par Edmund Wilhelm Milliet. En collaboration avec l'Office fédéral de la statistique, elle dresse ainsi un inventaire des alambics présents en Suisse et au Liechtenstein. Comme lors de la genèse de la loi de 1885, les milieux politiques et l'admini-

nistration cherchent par ce moyen à cerner la réalité sociale pour pouvoir définir des mesures concrètes dans le domaine de l'alcool (voir chap. 1.2).

Statistique de la distillation

L'inventaire vise en priorité à déterminer l'identité et la région de production des fabricants d'alcool ainsi que la nature et les quantités de matières premières utilisées, afin qu'il soit possible de connaître le nombre de distilleries domestiques en activité. Selon l'article constitutionnel adopté en avril 1930, seuls les alambics en service à ce moment-là peuvent être exploités sans concession pendant une période supplémentaire de quinze ans⁴². En outre, on attend des chiffres qu'ils donnent des informations sur la répartition géographique de ces appareils, sur les milieux sociaux dans lesquels ceux-ci sont utilisés et sur les formes de collaboration qui naissent entre les propriétaires d'alambics et les producteurs leur confiant la distillation de leurs fruits.

L'enquête révèle que les 38 347 alambics identifiés sont répartis de manière très inégale sur le territoire. En outre, il apparaît clairement que beaucoup de propriétaires de vergers font distiller leurs fruits dans des exploitations voisines ou y empruntent un appareil à cet effet. Le nombre d'alambics n'est donc pas en soi un



3.3.1 Près de 40 000 distilleries domestiques sont recensées au début des années 1930. La plupart des installations servent à distiller des fruits, des baies et des plantes récoltées à l'état sauvage pour la consommation personnelle de leurs propriétaires ou pour des commettants.

indicateur fiable de l'ampleur réelle de la distillation domestique. Dans une première estimation, la RFA chiffre à 140 000 le nombre total de producteurs d'eau-de-vie.

Pour ce qui est des produits finis, l'enquête montre une nette prédominance, au début des années 1930, des eaux-de-vie à base de pommes et de poires. On en trouve surtout dans les cantons de Lucerne, Thurgovie et Zurich, où

la culture d'arbres de fruits à pépins est dense. En revanche, le kirsch est produit principalement à Bâle-Campagne, Schwyz et Zoug, et l'eau-de-vie de pruneaux provient des districts fribourgeois, neuchâtelois et vaudois bordant le lac de Neuchâtel. Enfin, le vin est distillé en particulier dans les régions viticoles, tandis que la gentiane est une spécialité de l'arc jurassien, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Glaris, des Grisons et d'Uri.

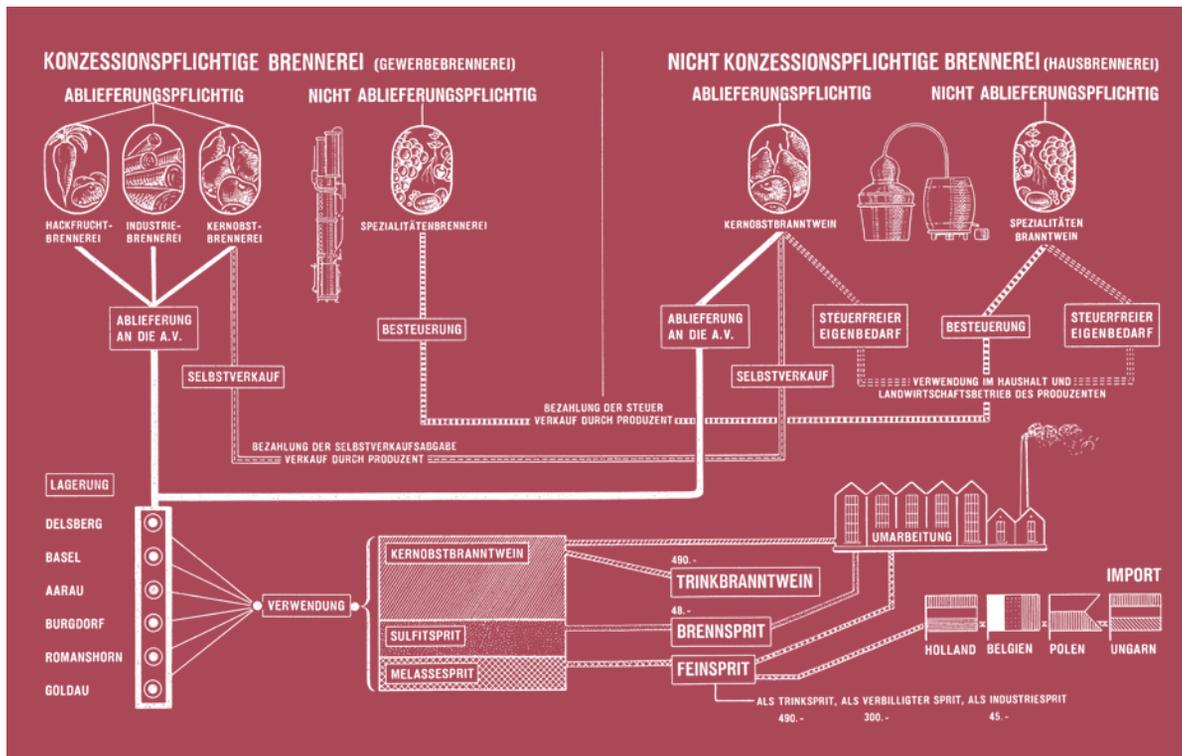
Offices locaux de surveillance des distilleries

L'enquête de 1930 montre également la mesure dans laquelle il faut développer les structures et le personnel de la RFA, afin que celle-ci puisse remplir ses nouvelles tâches. En effet, la régie doit à la fois promouvoir l'utilisation sans distillation des fruits et des pommes de terre (voir chap. 3.4) et étendre ses activités de surveillance, de contrôle et de taxation à la distillation domestique des fruits, qui doit progressivement être réduite.

Il est notamment urgent de développer le Service extérieur de la RFA. En vertu de l'art. 71 de la nouvelle loi sur l'alcool, la régie doit créer des offices locaux de surveillance des distilleries (Osud), dont les préposés sont employés à titre accessoire. Bien qu'ils soient directement subordonnés à la RFA, ceux-ci sont en effet obli-

gés d'exercer une autre activité à titre principal. Les préposés des Osud ont pour tâche d'aider la RFA à appliquer les prescriptions légales et, à cette fin, de contrôler les distilleries, la production et l'utilisation de l'eau-de-vie ainsi que le commerce des boissons distillées. Ils doivent par ailleurs contribuer à l'enregistrement des quantités d'eau-de-vie imposables et à la prise en charge de ces produits par la RFA⁴³. Le directeur de la régie attend des préposés qu'ils fassent preuve d'empathie, d'habileté et de fermeté, étant donné que les réserves, les objections et les malentendus sont encore légion dans les années 1930⁴⁴.

Le recrutement du personnel des Osud débute à la fin de l'automne 1932. La RFA prie toutes les autorités communales de lui indiquer des habitants aptes à diriger un office. Sur la base des propositions reçues, elle nomme durant l'hiver



3.3.2 Dès les années 1930, la RFA publie des graphiques et des tableaux sur la production et l'utilisation des boissons distillées, afin de mieux faire connaître ses activités.

2944 préposés (en règle générale, un par commune) et autant de suppléants, qui entrent en fonction au printemps 1933. Les droits et devoirs des Osud sont fixés dans un règlement que le Conseil fédéral approuve à la fin de 1932⁴⁵.

La désignation des préposés des Osud permet à la RFA non seulement d'approfondir ses connaissances du milieu de la distillerie, mais également de mieux cerner l'ampleur de ses nouvelles tâches.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en automne 1932, la RFA s'est contentée de surveiller les grandes entreprises industrielles comme celle d'Attisholz et les quelque 50 distilleries de pommes de terre, dont le nombre a été réduit progressivement depuis 1914 (voir chap. 3.1). Or, du jour au lendemain, elle doit informer et surveiller près de 200 000 producteurs d'eau-de-vie, dont 40 000 possèdent un alambic. Aux distillateurs et aux commettants viennent s'ajouter 30 000 titulaires d'autorisations pour le commerce ou le débit d'eau-de-vie. Enfin, plus de 5000 entreprises de l'industrie chimique, pharmacies, drogueries ou parfumeries doivent se soumettre aux contrôles de la RFA, puisqu'elles achètent ou utilisent de l'éthanol⁴⁶.

«Les préposés des Osud doivent faire preuve d'empathie, d'habileté et de fermeté.»

Malgré l'extension considérable de ses compétences, de son secteur d'activité et de son personnel, la RFA ne veut pas davantage que le Conseil fédéral créer une armée de fonctionnaires ou «un état-major de contrôleurs fédéraux»⁴⁷. Les autorités s'efforcent plutôt de prendre en compte les particularités et habitudes locales, au risque que la nouvelle loi ne puisse être appliquée que progressivement.

Cette décision se traduit sur le terrain par le fait que les préposés des Osud cherchent tout d'abord à identifier tous les commettants, dont ils consignent les données personnelles et les conditions d'exploitation, avant de les transmettre à la centrale à Berne. Il s'avère alors que le recensement de 1930 est incomplet. Des producteurs d'eau-de-vie inconnus jusque-là sont sans cesse découverts. En outre, les préposés

«Chaque appareil mis hors service simplifie d'autant les contrôles.»

des Osud se rendent chez les distillateurs et les commettants pour enregistrer les pièces comptables relatives à la production, à la consommation et aux réserves d'eau-de-vie. A cet effet, la RFA a créé un livre comptable, appelé plus tard carte de distillation, dont les préposés des Osud recueillent et contrôlent tous les exemplaires une fois par an. A ce propos, la RFA répète régulièrement qu'il s'agit non seulement d'une activité de contrôle, mais également, voire davantage, d'un moyen d'expliquer le but de la loi sur l'alcool.

En plus d'aller dans les campagnes pour informer, surveiller et contrôler les bouilleurs de cru et les commettants, les préposés des Osud doivent dresser l'inventaire des stocks des commerçants de boissons spiritueuses, des restaurateurs et des hôteliers dans les villages et les villes⁴⁸. Leur travail aide également la RFA à déterminer si l'activité de distillation est réalisée à titre professionnel ou agricole⁴⁹.

Pour permettre aux préposés des Osud d'accomplir les diverses tâches qui leur incombent, la RFA organise des séances d'instruction dans les régions. A cette occasion, elle veille également à ce que le personnel de la centrale et du Service extérieur profite des expériences et du

savoir acquis sur le terrain lors de l'application progressive des dispositions⁵⁰. Pour la RFA, les préposés des Osud constituent des personnes de confiance, recrutées dans tous les corps de métiers et dans toutes les couches de la population, et servent de lien entre les autorités et les milieux concernés par la législation. Et comme ils vont «au front», ils doivent s'acquitter de tâches de surveillance, d'explication et d'information. D'après la RFA, cette fonction requiert de l'ouverture d'esprit, de la persévérance, de la rigueur et de bonnes connaissances de la matière et ne convient pas aux flagorneurs et aux personnes avides de compliments⁵¹.

Rachat et mise hors service des alambics

La nouvelle législation sur l'alcool habilite la RFA à racheter des alambics pour les retirer de la circulation. En réduisant le nombre de distilleries domestiques, on entend notamment simplifier les activités de contrôle. Comme les rachats sont réalisés sur une base volontaire, la RFA doit d'abord se renseigner sur la situation économique des propriétaires d'alambics. Le Conseil fédéral a déjà expliqué dans son message de 1931 que la réduction effective des capacités de production passe par la présentation d'une offre intéressante aux propriétaires d'alambics. Pour fixer le montant de l'indemnité, la



3.3.3 La nouvelle législation sur l'alcool permet à la RFA de racheter et d'éliminer les alambics des bouilleurs de cru.



3.3.4 Les alambics rachetés sont acheminés par rail à l'entrepôt de Romanshorn, où ils sont démontés.

RFA se base donc non seulement sur les coûts de revient et l'usure de l'appareil, mais tient également compte de son importance économique pour le vendeur⁵². Cette stratégie laisse la place à la négociation et à la recherche de solutions pragmatiques, sans pour autant com-

promettre les objectifs de la nouvelle politique. La RFA rachète 4919 appareils jusqu'à la fin de 1938 et se félicite d'avoir ainsi réduit de 13% l'infrastructure de distillation. Comme l'écrit Otto Kellerhals, chaque appareil mis hors service simplifie d'autant les contrôles⁵³.

Allocation en franchise

En imposant l'eau-de-vie à base de fruits, de vin, de baies et de plantes récoltées à l'état sauvage, le gouvernement entend également en réduire la consommation. Selon la nouvelle loi sur l'alcool de 1932, seuls les bouilleurs de cru et leurs commettants sont autorisés à garder en franchise l'eau-de-vie dont ils ont besoin à titre de boisson, remède ou désinfectant dans leur ménage et leur exploitation. Or, ni la loi ni l'ordonnance ne fixent de limites quantitatives. Pour ce faire, la RFA doit uniquement tenir compte des us et coutumes régionaux et des conditions d'exploitation. Au début des années 1950, elle accorde ainsi aux agriculteurs une franchise oscillant en moyenne entre 19 et 29 litres par an. Jugées bien trop élevées par les membres du mouvement de lutte en faveur de l'abstinence, les quantités d'eau-de-vie exonérées semblent largement insuffisantes à certains exploitants, eu égard aux habitudes de consommation régionales. Cependant, peu de bouilleurs de cru demandent de garder en franchise plus de 110 litres par personne et par année, comme c'était encore parfois le cas à la fin du 19^e siècle.

Entre mesures disciplinaires et intégration

Consistant à instaurer le nouveau régime par étapes, la méthode de la RFA est payante. Des progrès sont réalisés jusque dans les régions qui se sont spécialisées dans l'arboriculture fruitière et la culture des pommes de terre et que l'adoption de la nouvelle base constitutionnelle n'a pas réconciliées avec la loi sur l'alcool (voir chap. 3.5). Cette politique de prudence et d'intégration permet non seulement de réduire la consommation jugée dangereuse d'eau-de-vie, mais également de promouvoir une alimentation saine, composée notamment de baies, de fruits frais et de pommes de terre. En 1884, le Conseil fédéral a déjà souligné que «des moyens de répression ne [détruiraient] pas le penchant

pour la boisson»⁵⁴. Une politique ne se bornant pas à dicter des interdits, mais offrant aussi des solutions de rechange est plus que jamais nécessaire dans l'entre-deux-guerres, au moment où l'Etat étend son emprise sur la distillation.

La «nouvelle» politique en matière d'alcool est d'autant plus efficace que les personnes concernées peuvent contribuer à son aménagement. Grâce à l'intervention de personnes de confiance connues des gens de la région, les bouilleurs de cru ne se sentent pas confrontés à une machine bureaucratique et policière. Au contraire, ils perçoivent les contrôleurs de la production et les acheteurs d'alambics comme les représentants d'un Etat avec lequel il est possible de discuter, voire de faire des affaires. La nouvelle politique en matière d'alcool fait en effet la part belle aux négociations, accords et contrats, qui tiennent en partie compte des souhaits des plus de 300 000 adversaires de la révision constitutionnelle de 1930.

Débuts difficiles

La fragilité du nouvel ordre législatif se manifeste à deux reprises: d'abord au milieu des années 1930, puis en pleine guerre, lorsque le peuple est appelé à se prononcer sur l'initiative concernant la révision du régime de l'alcool (initiative REVAL) (voir chap. 3.5). Pour obtenir le soutien des producteurs de fruits, les défenseurs de la loi de 1932 ont fixé des prix minimaux pour les poires et les pommes à cidre ainsi que pour l'alcool tiré de ces fruits. Or, en raison de récoltes exceptionnelles, la distillation de fruits repart de plus belle et oblige la RFA, contre la volonté du législateur, à prendre livraison de wagons entiers d'eau-de-vie.

Comme si cela ne suffisait pas, le commerce et la restauration disposent encore d'importants stocks de boissons spiritueuses non fiscalisées. Par conséquent, la RFA voit ses dépenses dépasser nettement le montant inscrit au budget et enregistre des recettes bien inférieures aux attentes. Au lieu d'afficher un bénéfice qui aurait été partagé à parts égales entre la Confédération et les cantons, l'exercice 1935–1936 se

3.3.5 En 1922, l'agronome Carl Tanner succède à Edmund Wilhelm Milliet à la tête de la RFA.



3.3.6 L'agronome Otto Kellerhals, directeur de la RFA de 1937 à 1966, incarne les liens étroits que la politique en matière d'alcool entretient dans le deuxième tiers du 20^e siècle avec la politique agricole et alimentaire.

solde par un déficit de 30 millions de francs⁵⁵. Conformément au droit fiscal de nécessité introduit cette année-là, le Conseil fédéral abroge les prix minimaux et limite l'exonération fiscale accordée pour la distillation de fruits. A partir d'octobre 1936, seuls les producteurs qui distillent ou font distiller des produits cultivés

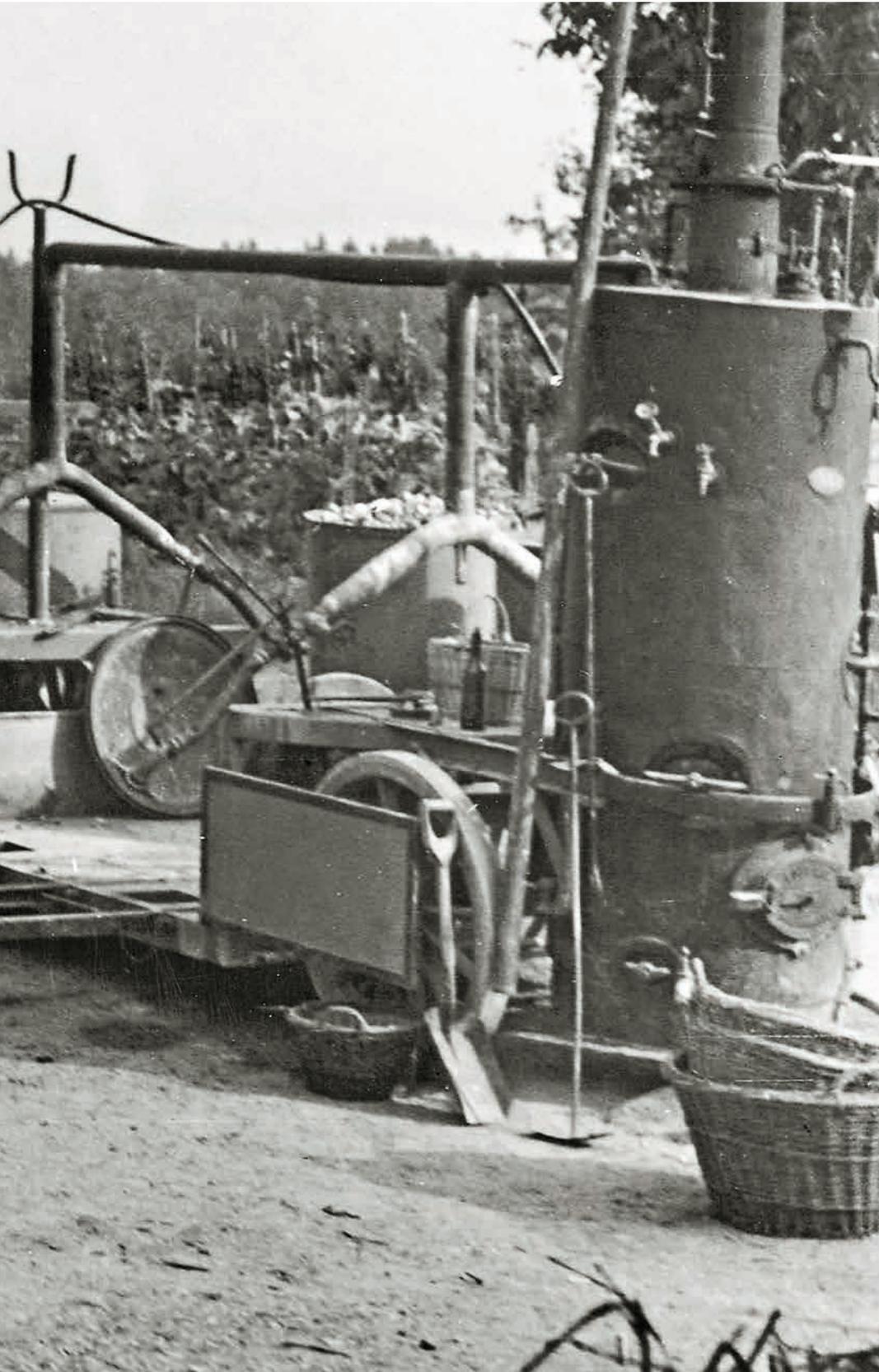
«Renonçant de plus en plus souvent à leur petit verre d'eau-de-vie, les paysans soutiennent la Confédération, qualifiée d'acheteur fiable et de bon payeur.»

sur leurs parcelles ou récoltés par leurs soins à l'état sauvage ont le droit de garder en franchise la quantité d'eau-de-vie nécessaire à leur ménage et à leur exploitation agricole (voir encadré)⁵⁶. Pour garantir l'application de cette mesure, le personnel des Osud se rend de nouveau chez tous les distillateurs en activité. Ces contrôles font perdre le droit à l'allocation en

franchise à un grand nombre de bouilleurs de cru et de commettants. En revanche, ils permettent à la RFA de diminuer ses charges et de continuer à encourager l'utilisation sans distillation des fruits et des pommes de terre. Débarrassée de ses difficultés financières⁵⁷, la régie peut, dès l'exercice 1941–1942, recommencer à verser des montants «normaux» à la Confédération et aux cantons⁵⁸.

Comme Otto Kellerhals le constate avec satisfaction en 1938, les paysans renoncent de plus en plus souvent à leur petit verre d'eau-de-vie et soutiennent la Confédération, qualifiée d'acheteur fiable et de bon payeur, dans sa politique de rachat des alambics et de promotion des cultures de fruits et de pommes de terre à des fins alimentaires⁵⁹.





3.3.7 Recyclage: les alambics sont parfois modifiés pour qu'il soit possible de transformer les pommes de terre en fourrage plutôt qu'en eau-de-vie. Comme les cochons ne digèrent pas les pommes de terre crues, celles-ci sont bouillies avant l'ensilage. Photo: étuveuse à pommes de terre mobile.

Auteurs

Juri Auderset, lecteur en histoire contemporaine à l'université de Fribourg, assistant postdoctoral à l'Institut d'histoire de l'université de Berne et collaborateur scientifique des Archives de l'histoire rurale (AHR)

Peter Moser, directeur des Archives de l'histoire rurale (AHR)

Archives de l'histoire rurale (AHR): www.histoierurale.ch

Impressum

Lorsqu'elles n'existaient qu'en allemand, les citations originales ont été rendues sous la forme du discours indirect. Lorsqu'elles existaient en français, elles ont été reproduites entre guillemets. Dans ce cas, toutes les modifications ont été indiquées entre crochets.

Editeur:

Régie fédérale des alcools (RFA)

Chef de projet: Nicolas Rion

Conception: Marc Zuberbühler, 55 Weeks, Lyss,

Janine Schwegler, In Flagranti Communication, Lyss

Traitement des illustrations: Tina Kohli, 55 Weeks, Lyss

Traduction: Services linguistiques du Département fédéral des finances

Impression: Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

Production: Bubu AG, Mönchaltorf

Distribution:

Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL)

Vente des publications fédérales

CH-3003 Berne

www.publicationsfederales.admin.ch

No d'article: 621.500.f

ISBN: 978-3-906211-11-4

Le présent ouvrage existe également sous forme numérique. Cette version est enrichie de sources supplémentaires par rapport à la version imprimée. Elle peut également être obtenue auprès de l'OFCL.



©2016 Berne