
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 14 DÉCEMBRE 1854.

RÉORGANISATION DE LA BOULANGERIE.

(Pétitions de boulangers à Bruxelles, analysée dans la séance du 21 novembre 1854.)

RAPPORT

FAIT,

AU NOM DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'INDUSTRIE (1), PAR M. JANSSENS,

MESSIEURS,

Par pétition, datée de Bruxelles, un grand nombre (152) de boulangers de cette ville s'adressent à la Chambre des Représentants à l'effet d'obtenir, pour la boulangerie, une organisation nouvelle, qui peut se résumer comme suit :

1° Limitation du nombre des boulangers, avec désignation du quartier de la ville dans lequel chacun aura à exercer sa profession.

Défense de quitter sa profession sans en avoir prévenu le chef de la police six mois d'avance.

Défense de réduire le nombre de ses fournées sans autorisation du chef de la police.

Sont indiquées les conditions moyennant lesquelles les boulangers actuels pourront continuer l'exercice de leur industrie.

2° Institution d'une halle aux blés.

Obligation, pour tous les boulangers, de faire là tous leurs achats de blé et de farine et ce par l'intermédiaire des courtiers.

3° Approvisionnement obligatoire.

Chaque boulanger étant tenu d'avoir continuellement une réserve en rapport avec l'importance de ses affaires, de déposer $\frac{2}{5}$ de cet approvisionnement au grenier d'abondance et $\frac{3}{5}$ chez lui.

(1) La commission est composée de MM. MANILIUS, président, LOOS, LESOINNE, VAN ISEGHEM, VISART, DE LA COSTE, JANSSENS, DAVID et ALLARD.

4° Taxe du pain établie par l'autorité communale, d'après les achats faits par la boulangerie et constatés par les facteurs de la halle.

5° Établissement d'une caisse de boulangerie, suivant les bases à arrêter par le Gouvernement.

Autorisation, pour l'administration communale, de s'entendre avec la caisse, afin de diminuer le prix du pain en temps de cherté, sauf à l'augmenter en temps d'abondance.

Toutes les dispositions de ce règlement sont sanctionnées par des confiscations et des interdictions.

Ce système, Messieurs, que les pétitionnaires appuient sur des considérations dont nous aurons à examiner plus loin la justesse et l'importance, serait peu en harmonie avec nos mœurs et avec l'esprit de nos institutions; il présente une analogie très-grande avec la législation qui régit actuellement la boulangerie à Paris et dans le département de la Seine.

À Paris, l'industrie de la boulangerie, organisée en corporation, était réglementée de la manière la plus rigoureuse avant la révolution de 89⁽¹⁾; elle fut émancipée complètement à la suite de cet événement.

Bientôt après la taxe reparait.

Le 19 vendémiaire an x (11 octobre 1801), le premier consul fit un arrêté qui, sous prétexte d'organisation, circonscrivit cette industrie dans des limites telles qu'on peut dire que toute liberté disparut pour elle.

Puis sont intervenus des règlements pour diverses villes⁽²⁾.

« La plupart de ces règlements⁽³⁾, surtout ceux émanés du gouvernement impérial, soumettent les boulangers à des obligations et à des peines disciplinaires dont la légalité était souvent très-contestable. Plus tard, et particulièrement sous l'empire de la loi constitutionnelle, on revint à un système plus modéré et on chercha davantage à concilier les besoins de la sécurité publique avec la liberté commerciale et individuelle. Toutefois les règlements sur la boulangerie conservèrent encore des traces nombreuses de l'arbitraire, qu'on avait cru indispensable en cette matière.

Aujourd'hui, Messieurs, on en est arrivé à la réglementation la plus complète. Les boulangers ne jouissent d'aucune liberté dans l'exercice de leur état. L'administration tient leur caisse et leur magasin; leur dit où ils doivent acheter et où ils doivent vendre; leur prescrit les quantités de pain à produire et le prix à en demander.

On le voit, Messieurs, la liberté commerciale a été généralement en raison de la liberté politique.

On a soutenu souvent que dans les grands centres de population, et les boulangers de Bruxelles font valoir cette considération, il faut, dans un intérêt d'ordre public, soumettre à des règlements plus sévères l'industrie qui produit l'élément principal de l'alimentation du peuple.

(1) Elle était alors réglée par l'édit sous forme de statuts du 1^{er} avril 1785.

(2) 165 villes de France ont des règlements relatifs aux boulangeries.

(3) DALLOZ, *Répertoire de législation*, Paris, 1847.

A cet argument vient s'opposer, comme une réfutation éclatante, l'exemple de la ville la plus peuplée de l'Europe, celle de Londres, qui n'éprouve aucun inconvénient de laisser les boulangers agir avec la liberté la plus complète.

A Londres s'établit boulanger qui veut. Aucune réserve n'est exigée.

Les prix ne sont point limités.

La surveillance de l'autorité porte seulement sur les poids et les balances ⁽¹⁾.

Et pourtant Londres voit tous ses besoins satisfaits et sa population tranquille.

On a constaté, il est vrai, qu'en valeur égale pour la farine, le pain est à Paris un peu moins cher et de meilleure qualité qu'à Londres ⁽²⁾.

Mais, ainsi que l'auteur de ces observations en convient lui-même, la différence de qualité peut tenir au goût des acheteurs, à certaines pratiques des boulangers, etc. En effet, ne voyons-nous pas souvent des industries parfaitement libres dans deux localités différentes, obtenir dans l'une des produits bien supérieurs à ceux qu'elle obtient dans l'autre ?

La légère différence de prix s'explique suffisamment par la différence des salaires et des loyers.

Un autre argument, produit par les signataires de la pétition, et c'est le plus fort selon nous, est tiré, non de l'intérêt public, mais de la nécessité, de l'équité qu'il y a à pousser jusqu'au bout les conséquences du système de la taxe, celui-ci restant admis.

« L'aliment principal des masses, une fois entré chez le boulanger, disent-ils, » semble devoir y être soustrait à la libre spéculation commerciale, il y demeure » sous le coup de mesures de prohibition, de taxe, qui privent le boulanger de la » faculté de vendre, librement et sans contrôle, le produit de sa fabrication.

» Exproprié pour utilité publique de cette liberté de la vente, il est naturel et » légitime que le boulanger trouve une indemnité dans la garantie de pouvoir » écouler une quantité de produits suffisante à lui procurer un salaire rémuné- » ratif, etc. »

De là nécessité de limiter le nombre des boulangers.

Cette restriction admise amène le besoin de prendre des mesures qui empêchent la coalition entre ces boulangers privilégiés, et ainsi, de conséquence en conséquence, on est logiquement amené à la réglementation la plus complète.

C'est ce qui se présente nécessairement, une fois qu'on adopte des mesures restrictives de la liberté commerciale : il faut, ou rester inconséquent, ou arriver à des résultats extrêmes.

A ce point de vue, les boulangers de Bruxelles ont le droit de dire que l'existence de la taxe appelle des mesures plus complètes.

Mais il se présente deux moyens pour sortir de cet état anormal.

Le premier consiste à admettre l'organisation de la boulangerie avec toutes ses conséquences. C'est ce que demandent les pétitionnaires.

Le second à abolir la taxe. C'est ce que trouvait préférable la section de la

(1) Les falsifications sont punissables, mais la qualité n'est guère contrôlée.

(2) PAXEN, membre de l'Institut, *Rapport sur les boulangeries en Angleterre*.

police, chargée par le conseil communal de Bruxelles, d'examiner une pétition analogue à celle qui nous occupe.

S'il fallait en ce moment choisir entre ces deux moyens, nous n'hésiterions pas un instant à opter en faveur du dernier. C'est ce que nous justifions d'abord.

Faut-il dans les circonstances actuelles rien changer aux règlements sur la matière ? C'est ce que nous examinerons ensuite.

Examinons en elles-mêmes, au point de vue économique, la valeur des principales mesures qui forment la base du règlement proposé par les pétitionnaires.

La taxe du pain offre-t-elle une garantie sérieuse au consommateur, et tandis que pour toutes les autres industries nous voyons la libre concurrence pousser à la réduction des prix, peut-on raisonnablement supposer que pour la boulangerie cette liberté soit dangereuse ?

La comparaison entre Londres et Paris ne le prouvent point ; d'autres rapprochements de faits prouvent le contraire. Ainsi en Angleterre lorsque la taxe existait encore dans certaines localités on a vu souvent le pain plus cher dans les villes où cette mesure avait été maintenue que dans celles où elle était abolie ⁽¹⁾. Si, du reste, la taxe est utile pourquoi ne l'applique-t-on pas aux autres aliments de première nécessité, aux pommes de terre, par exemple ? La taxe est-elle une garantie de la qualité ? Moins encore ; ce niveau de prix imposé empêche d'une part la production de pain de qualité supérieure à offrir aux consommateurs qui ont surtout la qualité en vue. D'autre part, il ne permet point la fabrication de qualités non tarifées et empêche ainsi que l'on offre à la classe ouvrière du pain provenant de différents mélanges de farine, qui, bien que moins agréable, peut être précieux pour elle à cause de l'économie qui en résulte.

Ainsi, l'on voit à Londres des différences marquantes entre les prix obtenus par les boulangers dits *full price*, qui vendent aux classes riches et les prix auxquels vendent les boulangers établis dans les quartiers pauvres.

Le perfectionnement peut-il résulter de la taxe ? En aucune façon, répond l'auteur d'un bon ouvrage sur la matière ⁽²⁾. « Pourquoi le boulanger ferait-ils des » sacrifices pour produire un pain meilleur que celui de ses confrères ? La taxe » n'est-elle pas la même pour tous ? Et, d'autre part, pourquoi consentirait-il à » vendre son pain à plus bas prix aux consommateurs ? Ne vaut-il pas mieux pour » lui le vendre plus cher, puisque le taux de la taxe l'y autorise ? Ainsi donc, » si un procédé nouveau permet, avec une légère augmentation de frais, une » amélioration dans la qualité du pain, le boulanger ne l'emploiera pas, puisqu'il » ne serait pas indemnisé du surcroît de dépenses ; et si ce procédé, en opérant » une réduction dans les frais, peut faire baisser le prix des produits, le consommateur ne pourra en tirer profit, parce que la taxe est là pour autoriser le bou- » langer à ne pas vendre à meilleur marché. »

On a trouvé du reste, pendant l'existence de la taxe administrative à Londres, que cette mesure tendait à faire baisser la qualité du pain ⁽³⁾.

⁽¹⁾ DECAZES, Rapport adressé à M. le Ministre de l'agriculture et du commerce, en France.

⁽²⁾ FAWTIER, de la *Fabrication du pain*, Paris, 1845.

⁽³⁾ DECAZES, Rapport cité.

Dans un autre ordre d'idées la taxe offre le grave inconvénient de rendre, aux yeux du peuple, l'autorité jusqu'à un certain point, responsable du prix du pain; tandis que les boulangers qui s'abritent derrière cette taxe, carressent trop souvent, dans leurs rapports avec les acheteurs ignorants, les préjugés dangereux relativement aux accaparements et aux autres causes imaginaires de cherté.

Il est à remarquer, en outre, que, sous le régime de la taxe, les boulangers n'ont aucun intérêt à provoquer la baisse des grains sur les marchés; au contraire, aux époques où ils ont des provisions et où les marchés sont peu fournis, leur intérêt les porte à pousser à la hausse.

La taxe du pain, reste de la législation d'une autre époque, semble disparaître peu à peu. Elle fut abolie à Londres en 1815 (1), plus tard dans toute l'Angleterre et en Irlande, elle n'a jamais existé en Écosse où on la repoussa même énergiquement lorsque, sous le règne de George II, le gouvernement britannique tenta de l'imposer (2).

La taxe est abandonnée à Turin, elle est tombée en désuétude à Naples, elle n'existe plus à Lisbonne depuis 1833, en Piémont depuis la même époque, à Copenhague depuis 1841.

En Belgique même, nous la voyons abolie dans différentes villes.

La taxe moyenne, c'est-à-dire celle qui, en temps de cherté, descend au-dessous des prix de revient pour s'élever, par compensation, au delà, en temps d'abondance, est encore une mesure que les pétitionnaires indiquent comme pouvant être laissée à la disposition de l'autorité communale. Elle est appliquée à Paris.

Nous comprendrions jusqu'à un certain point, Messieurs, l'efficacité de ce système s'il s'agissait simplement de détruire l'influence de ces fluctuations périodiques des prix; alors la moyenne serait trouvable, et pour l'établir, d'une manière durable, on n'aurait qu'à rechercher le centre de ces oscillations; mais, qu'on le remarque bien, ce centre lui-même change et toutes les variations de prix ne permettent pas également de compter sur un retour. Il y a parfois des causes qui changent, d'une manière définitive, le rapport entre les céréales et le signe monétaire, et nous avons quelque lieu de croire que nous assistons à l'une de ces variations. A une époque pareille que devient la taxe moyenne? Elle commence par épuiser toutes les ressources de la caisse de boulangerie; puis, lorsqu'on est à bout de sacrifices, on est obligé de suivre le cours que l'on devrait bien alors dépasser pour trouver la compensation que l'on était en droit d'attendre.

La limitation du nombre des boulangers est une mesure injustifiable par elle-même, et qui n'a pu être considérée que comme une conséquence plus ou moins nécessaire de la position exceptionnelle que l'on faisait à l'industrie de la boulan-

(1) Le commerce de la boulangerie, à Londres, se trouve régi, actuellement, par l'acte 106 de la 3^e année du règne de Georges IV (1822), qui fut étendu à toute l'Angleterre, par l'acte 37 de la 6^e et 7^e année du règne de Guillaume IV (1836), et plus tard à l'Irlande, par l'acte 28 de la 1^{re} et 2^e année du règne de Victoire (1838).

(2) FAWTIER, ouvrage cité.

gerie. Il est à remarquer pourtant qu'on est rarement allé jusqu'à admettre cette conséquence. On la rejetait en France sous la restauration⁽¹⁾ et le régime constitutionnel, alors que la boulangerie restait pourtant soumise à une réglementation assez sévère.

Dans d'autres pays, le nombre des boulangers n'est guère limité. Les obligations que l'on impose aux boulangers, avant de leur permettre d'ouvrir leurs établissements, ne sont que de simples formalités. En Hollande, en Prusse, en Autriche, en Sicile, en Portugal, comme en Belgique, tandis que ce sont encore des conditions d'apprentissage et d'autres conditions très-onéreuses dans plusieurs autres pays⁽²⁾.

La réserve obligatoire nous paraît encore difficile à défendre. Cette réserve, d'après les proportions proposées par les pétitionnaires, équivaldrait à peu près à la consommation de trois semaines. Or, quand touchera-t-on à cet approvisionnement? Dans les moments de pénurie, alors que la diminution en serait utile pour mettre en consommation les plus grandes quantités de grains possible? Mais ne sera-ce pas alors précisément que l'on attachera le plus de prix à conserver cette garantie illusoire.

Ici encore, le jeu régulier de la spéculation commerciale nous semble le meilleur moyen d'assurer la suffisance des approvisionnements et la stabilité des prix. Le commerce, abandonné librement à ses instincts, augmentant les provisions en temps d'abondance et les restreignant en temps de cherté, tend à maintenir le plus de rapport possible entre les demandes et les offres et par conséquent les prix les moins variables.

Quand on remarque ensuite la perte d'intérêt qui résulte, pour le boulanger, de l'obligation de tenir une réserve qu'il ne peut jamais diminuer; perte d'intérêt qui se traduit inévitablement en majoration du prix du pain, on restera convaincus que, non-seulement la réserve obligatoire est une mesure illusoire, mais qu'elle est même nuisible.

Aussi les boulangers n'y sont-ils presque nulle part astreints.

Enfin, Messieurs, toutes ces mesures restrictives de la liberté, outre qu'elles seraient contraires à notre esprit national, outre qu'elles seraient inutiles, présenteraient encore le grand danger d'accroître, dans l'esprit du peuple, ce préjugé fatal, mais bien naturel, du reste, qui le porte à croire que les gouvernements, qui se donnent des airs de providence, ont réellement le pouvoir d'assurer sa subsistance.

La toute-puissance est un attribut nécessaire de la Providence, et le pouvoir, qui n'a aucune action sur les grandes causes d'abondance et de cherté, devrait être très-réservé à prendre des mesures qui font peser sur lui une responsabilité qu'il ne peut assumer.

Nous croyons avoir justifié ce que nous disions plus haut, que, s'il fallait en ce

(1) Une ordonnance relative à la boulangerie de Thionville (21 oct. 1827), et citée par Dalloz, comme résumant entièrement l'esprit de toutes celles qui ont été rendues sur le même objet, vers cette époque, porte : « Toutefois, en aucun cas et pour quelque motif que ce soit, le nombre des boulangers ne pourra y être limité. »

(2) Voir *Dictionnaire de l'économie politique*, Paris, 1852.

moment opter entre la réglementation complète et la liberté entière de la boulangerie, nous donnerions sans hésiter la préférence à ce dernier système.

Il nous reste à examiner si, dans les circonstances actuelles, il convient de rien changer aux règlements sur la matière.

Nous ne le pensons point.

D'abord le système, soutenu par les pétitionnaires, et que nous avons cru devoir condamner en thèse générale, ne peut en aucun cas, nous semble-t-il, être établi en temps de crise.

Alors la limitation du nombre de boulangers serait odieuse ; la création des réserves aurait alors des résultats désastreux. Il ne peut donc en être question.

L'inauguration d'un régime de liberté complète serait-elle opportune ? Nous ne le croyons pas.

D'abord, Messieurs, l'expérience a prouvé que, dans certaines localités, l'abolition de la taxe ne produit pas immédiatement les bons effets qu'on peut en attendre. Quelques fois le résultat immédiat est une augmentation du prix du pain. Bientôt, il est vrai, la concurrence s'éveille et détruit toute coalition ; mais, dans la situation actuelle, il ne faut pas même s'exposer à une hausse momentanée. Puis, les relations habituelles entre les vendeurs et les acheteurs ont besoin de se mettre peu à peu en harmonie avec ce régime de libre concurrence. Ainsi, dans presque toutes nos villes, les ouvriers vivent à crédit ; ils se trouvent donc, plus ou moins, sous la dépendance du boulanger chez lequel ce crédit leur est ouvert. A Londres, les boulangers accordent peu de crédit, dit un document cité plus haut. « La grande concurrence qui existe, les baisses de prix qui en sont la suite, » occasionnent de grandes fluctuations dans la vente des boulangers, dont la clientèle change toujours. »

On le voit, il faut un certain temps pour transformer ces habitudes, et le moment convient peu pour faire cet apprentissage.

Enfin, Messieurs, il y a dans l'inquiétude actuelle de l'esprit public un grand motif d'abstention. Changer aujourd'hui les règlements ce serait éveiller chez les populations des espérances nouvelles, créer de nouvelles déceptions. Il faut s'en garder, car c'est dans les moments de crise surtout que le pouvoir s'use à prendre des mesures inefficaces.

Pour ces motifs, auxquels l'importance de la matière et la gravité des circonstances nous ont engagé à donner quelque développements, la commission de l'industrie vous propose, Messieurs, le dépôt de la pétition au bureau des renseignements.

Le Rapporteur,

TH. JANSSENS.

Le Vice-Président,

J.-FRANS LOOS.

(¹) DECAZES, Rapport cité.