

FEUILLE FÉDÉRALE

104^e année

Berne, le 10 janvier 1952

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6138

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments

(Du 8 janvier 1952)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un projet d'arrêté concernant l'allocation de subsides fédéraux en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments.

I. INTRODUCTION

Le 10 juillet 1951, nous vous avons présenté un message avec projet d'arrêté prévoyant, entre autres choses, une aide plus efficace de la Confédération en faveur de travaux d'améliorations foncières dans les régions menacées par les avalanches. Nous vous proposons, dans l'intérêt des régions gravement atteintes au cours de l'hiver 1950/51, de rétablir les taux maximums prévus par la loi, taux qui avaient été réduits dès 1933 par suite de l'adoption du programme financier. Dans le même ordre d'idées, nous avons prévu une réduction des contributions exigées de la part des cantons de montagne les plus touchés, pour qu'ils puissent plus facilement mener à chef les multiples tâches qu'imposent tant la réparation des dommages que les mesures préventives.

Avant même que vos commissions se fussent prononcées sur le projet d'arrêté en question, les cantons des Grisons et du Tessin, les plus atteints l'hiver dernier, ont été frappés par une nouvelle catastrophe. Entre le 7 et le 9 août 1951, des pluies torrentielles se sont abattues sur la Suisse méridionale, l'Engadine et d'autres vallées grisonnes. A certains endroits, les

débites ont pris des proportions jamais enregistrées. Le tableau suivant illustre la situation :

| Station | Débit évalué le 8 août 1951 en m ³ /sec. | m ³ /sec. | Débit maximum enregistré | | période d'observation |
|-----------------------|---|----------------------|--------------------------|------|--------------------------|
| | | | mois/année | 1939 | |
| Tessin (Piotta) . . . | 105 | 123—133 | août | 1939 | 1925—50 |
| Brenno (Loderio) . . | 320 | 310 | juillet | 1922 | 1913—28 1930—50 |
| Moesa (Lumino) . . . | 1000 | 700—800 | septembre | 1944 | 1913—50 |
| Tessin (Bellinzone) . | 1400 | 1500 | septembre | 1927 | 1918—50 |
| Bavona (Bignasco) . | 170 | 140—170 | juillet | 1940 | 1929—50 |
| Maggia (Bignasco) . | 400 | 290—350 | août | 1939 | 1929—50 |

Les dévastations ont été particulièrement graves en Engadine et dans le Val Pontirone, le Val Calanca, la Mesolcina inférieure, la plaine de Magadino, au Monte Ceneri, dans le Val Vedeggio et le Malcantone. Les eaux ont charrié et déposé de grandes masses de matériaux et de gros blocs. Elles sont sorties des lits et ont détruit des ponts et tronçons de routes, en interrompant la circulation et en ravageant les terrains cultivés.

Il n'est pas impossible que les fortes chutes de neige de l'hiver 1950—51 et les nombreuses avalanches aient contribué à augmenter les dégâts; en effet, l'eau de neige a imprégné le terrain, les avalanches ont endommagé des forêts et pentes raides et déposé des matériaux dans les gorges et les lits de rivières.

Les dommages pèsent d'autant plus qu'ils se sont produits dans des régions de montagne à production extrêmement limitée et très pauvres en terrain cultivable. A maints endroits, ce sont des terrains arrachés avec peine à la nature, des cours d'eau, des chemins, routes, ponts et adductions d'eau mis au bénéfice de subsides destinés aux améliorations foncières qui ont été ravagés et détruits.

Les organes cantonaux compétents évaluent provisoirement à 2,8 millions de francs (Grisons 1,5 million et Tessin 1,3 million) les travaux de remise en état d'ouvrages du génie rural et de terrains cultivés. La réparation des routes et des ponts exigera une somme de 2,8 millions de francs, dont une part, qui sera fixée plus tard, intéresse les améliorations foncières; dans ce secteur, le coût s'élèverait ainsi, approximativement, à 3,5 millions de francs.

* * *

Attendu que nous avons déjà été obligés, en 1951, de vous soumettre des propositions pour la réparation des dégâts causés par les avalanches et que, maintenant, à la suite des intempéries du mois d'août, de nouvelles mesures s'imposent dans le domaine des améliorations foncières, nous avons tenu pour indiqué d'étudier les questions de principe que pose le subventionne-

ment des travaux consécutifs aux destructions causées par les forces de la nature.

Nous avons acquis la conviction que nous devrions disposer de moyens nous permettant d'agir rapidement d'entente avec les gouvernements cantonaux compétents, non seulement pour ce qui est des mesures qui s'imposent actuellement, mais aussi lors de phénomènes d'une certaine ampleur tels qu'avalanches, crues, éboulements, glissements. Ce qui s'est passé cette année dans les cantons des Grisons et du Tessin peut se produire ailleurs une autre année. C'est pourquoi une aide que la Confédération se déclarerait prête, en cas de circonstances graves, à consentir aux populations montagnardes, les encouragerait à rester fidèles à leur terre, même sous la menace des éléments.

II. FINANCEMENT DES TRAVAUX DE REMISE EN ÉTAT ET SUBSIDES FÉDÉRAUX

Les travaux de remise en état ont un caractère particulier. Leur coût est élevé; très rapidement, le nettoyage de terrains cultivés atteint une dépense qui pourrait ne plus être en rapport avec le rendement agricole qu'il s'agit de rétablir. Et pourtant, les circonstances et les besoins des exploitations exigent l'exécution de travaux de ce genre, car la réduction de la surface cultivée risquerait de priver les agriculteurs de leurs moyens d'existence et de les obliger à quitter la contrée ou le pays.

Ces travaux permettent non pas d'augmenter le rendement agricole, mais seulement de rétablir la capacité de production et la situation telle qu'elle était avant la catastrophe.

C'est la raison pour laquelle le financement des travaux de remise en état et de défense a de tout temps rencontré de sérieuses difficultés. Il en va de même pour les dégâts enregistrés récemment. Aussi les gouvernements des Grisons et du Tessin ont-ils demandé à la Confédération de participer dans une large mesure aux dépenses qu'entraînera la réparation des dommages et d'accorder les subventions suivantes pour les travaux d'améliorations foncières:

| | |
|---|-------------------|
| Routes, ponts, etc. (y compris les ouvrages exécutés dans le cadre des remaniements parcellaires) | 70 à 75 pour cent |
| Nettoyage de terrains cultivés, etc. | 50 pour cent. |

La demande se fonde sur la mauvaise situation financière et les moyens matériels très limités des communes, corporations et particuliers directement intéressés. Il faut s'attendre à des requêtes analogues si des catastrophes venaient à se produire dans d'autres régions aussi peu favorisées. Par la nature des choses, ces catastrophes frappent en tout premier lieu des cantons de montagne et leur population.

La loi de 1893 sur l'agriculture prévoit des subsides maximums de 50 pour cent. En vertu des programmes financiers et notamment de l'arrêté fédéral sur le régime de 1951 à 1954, ces subsides doivent être réduits du quart au moins. Le taux maximum est ainsi fixé à 37½ pour cent. Ces dispositions ne s'accordent guère avec la demande, fondée, des deux cantons récemment touchés. C'est pourquoi il convient, dans le champ d'application de la loi sur l'agriculture, d'envisager la suppression de la réduction des subsides pour les travaux de reconstruction et de défense que nécessitent les dommages causés par les intempéries du mois d'août 1951.

A notre avis, il convient de supprimer d'une manière générale la réduction des subsides pour tous les travaux d'améliorations foncières qu'imposent directement ou indirectement des catastrophes. Ces travaux comportent, d'une part, la remise en état d'ouvrages, le nettoyage de terrains, etc., d'autre part les mesures complémentaires qui s'imposent simultanément ou immédiatement après, soit par exemple la reconstruction d'installations de drainage après les inondations, les remaniements parcellaires pour le transfert de propriétés après les avalanches, etc.

Relevons d'emblée que nous n'entendons pas accorder le maximum légal pour chaque catastrophe. Nous voudrions en revanche pouvoir user des moyens légaux mis à notre disposition. Pour fixer les subventions, nous ne manquerions pas de tenir compte de la situation économique de la région touchée, de la capacité financière des cantons, des communes et des particuliers, ainsi que de l'importance et de la nature des dégâts.

A proprement parler, des mesures extraordinaires ne s'imposent pas pour le canton du Tessin, qui, aux termes des arrêtés du Conseil fédéral des 27 octobre 1925 et 19 juin 1942 relatif saux revendications tessinoises, bénéficie du maximum des subsides fixés par la loi. Par arrêté du 28 mars 1949, nous avons accordé les mêmes concessions aux vallées méridionales des Grisons, dont les conditions rappellent celles du Tessin, mais non pas aux autres régions du canton. Celles-ci sont traitées sur le même pied que le reste de la Suisse. A notre avis, il y aurait lieu de mettre ces régions au bénéfice des mêmes avantages et de rétablir le taux primitif des subsides pour les travaux de réparation.

De plus, les gouvernements des Grisons et du Tessin sollicitent pour les dégâts d'août 1951 des subsides fédéraux supplémentaires de 20 à 25 pour cent pour la reconstruction d'ouvrages onéreux, demande qui ne manque pas de justification. Autrefois déjà, il fallut, pour maintenir une activité normale dans le domaine des améliorations foncières, augmenter les subsides ordinaires insuffisants en donnant suite aux revendications du Tessin et des vallées méridionales des Grisons. Aujourd'hui, il s'agit de réparer les dommages causés par des intempéries exceptionnelles. Ces mesures ne serviront pas à augmenter la production; elles rétabliront simplement la situation première. Nous sommes convaincus que, dans

certains cas, il y aurait lieu de donner suite à la demande d'octroi de subsides supérieurs à 50 pour cent. La situation financière de la Confédération commande cependant une certaine retenue à l'égard d'une aide plus poussée. Nous ne croyons pas qu'il faille d'emblée prendre en considération, pour des catégories précises de travaux, des subsides de 70 à 75 pour cent. A notre sens, le taux ne devrait jamais dépasser 70 pour cent; un supplément, jusqu'à concurrence de 20 pour cent ne serait ajouté au maximum (50 pour cent) qu'à titre exceptionnel. Ces exceptions seraient, par exemple, consenties lorsque la situation financière des intéressés est particulièrement mauvaise, en faveur de travaux très onéreux ou de la reconstruction d'ouvrages exécutés depuis peu. Chaque cas serait étudié pour soi, le supplément fixé compte tenu des différents facteurs et ajouté au maximum du subside ordinaire. Un article particulier du projet d'arrêté que nous vous soumettons nous autoriserait à accorder les subsides en question, non seulement pour les travaux consécutifs aux intempéries de 1951, mais également en faveur d'améliorations foncières qui seraient en rapport direct ou indirect avec de futures catastrophes causées par les forces de la nature.

III. ADAPTATION DU RÉGIME ORDINAIRE DES SUBVENTIONS A LA SITUATION EXCEPTIONNELLE CRÉÉE PAR LES ÉLÉMENTS

a. Travaux subventionnés

Le régime des subventions, qui se fonde sur quelques dispositions sommaires de la loi du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture (loi sur l'agriculture), s'applique déjà à la remise en état de terrains cultivés et d'ouvrages du génie rural détruits par les forces de la nature. Ce point n'appelle dès lors aucune nouvelle disposition.

En revanche, les dernières catastrophes ont révélé une lacune dans le subventionnement de la remise en état des routes. La question est réglée pour le réseau des routes principales (y compris les routes alpestres), aménagées avec l'aide de la Confédération. Mais elle ne l'est pas pour les routes cantonales ou secondaires qui ne participent pas à cette aide. Les cantons ne peuvent compter ici que sur une contribution indirecte prélevée sur le produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs.

Toute une catégorie de routes, notamment dans les régions de montagne exposées aux dévastations, ont le caractère d'améliorations foncières, qu'elles aient été ou non mises au bénéfice des subsides réservés à ces travaux. De tout temps, les chemins et routes de desserte, exécutés isolément ou en liaison avec d'importants remaniements parcellaires et, depuis 1926, les routes et chemins qui desservent des vallées difficiles à atteindre ou reliant des villages et communes de la montagne entre eux

ou avec la plaine, ont fait l'objet de subventions au titre d'améliorations foncières.

Nous pensons qu'il serait équitable d'élargir le régime des subventions pour la remise en état de voies de communication et de l'étendre à la réparation de routes construites avant la mise en vigueur des dispositions actuelles. Ce serait une façon de faciliter l'existence des populations montagnardes.

b. Réduction du subside cantonal

L'article 9, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture dispose que le subside des cantons, des communes ou des corporations doit être au moins aussi élevé que celui de la Confédération. En pratique, on fait dépendre l'aide fédérale de l'octroi d'un subside cantonal équivalent, les contributions des communes étant assimilées, en tout ou partie, à celles des cantons.

Nous avons acquis la conviction que les circonstances exposées au chapitre II, la situation financière généralement mauvaise des cantons particulièrement exposés aux dévastations — ce sont des cantons de montagne pour la plupart — ainsi que la variété et le nombre des dommages justifient dans une large mesure une dérogation au principe du subside cantonal équivalent, sauf, bien entendu, pour les régions dont les finances ne laissent pas à désirer. Ce problème *a*, en partie, déjà été résolu dans le champ d'application des arrêtés du Conseil fédéral sur les revendications tessinoises. La situation actuelle exige toutefois une solution plus générale.

Le mieux serait, à notre avis, d'appliquer la quatrième phrase de l'article 9, lettre *b*, de la loi sur l'agriculture, qui a la teneur suivante:

Exceptionnellement et en cas de besoin, un subside de la Confédération, pouvant s'élever jusqu'à 50 pour cent des dépenses effectives, pourra aussi être alloué à des syndicats et à des corporations aux entreprises desquelles le canton ou la commune ne contribue pas ou ne contribue que pour une somme inférieure, pourvu que les travaux soient bien exécutés.

Le législateur avait de bonnes raisons, en 1893, de poser le principe des prestations cantonales équivalentes, qui a d'ailleurs été repris dans la nouvelle loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne. Pour tenir compte, à titre exceptionnel, de l'objection, sans cesse renouvelée, selon laquelle ce principe est particulièrement préjudiciable aux paysans de la montagne, parce que la capacité financière de leur canton est limitée, il suffira, semble-t-il, d'appliquer le texte législatif ci-dessus.

Le caractère exceptionnel de la situation étant certain, en l'espèce, nous envisageons de prendre en faveur des cantons qui en ont besoin les mêmes dispositions que pour ceux qui ont souffert des dommages causés par les avalanches de l'hiver 1950/51. Le taux des subsides cantonaux

fera, chaque fois, l'objet d'un examen approfondi; il dépendra pour une grande part de l'étendue des dommages et de la situation financière des cantons.

*c. Dispositions spéciales visant les subsides cantonaux
en faveur de projets privés*

Suivant le texte législatif sur lequel ils se fondent, les avantages dont les cantons financièrement faibles devraient bénéficier conformément à la lettre *b* ci-dessus n'étaient prévus, à l'origine, que pour des syndicats et des corporations. Pour les entreprises privées, une telle limitation aurait des conséquences d'une rigueur excessive, puisque, dans les circonstances particulières, une réduction de l'aide cantonale entraînerait automatiquement celle du subside fédéral.

La question a déjà préoccupé le Conseil fédéral en 1919. Il lui est alors apparu que l'on pouvait en principe faire une exception en faveur de particuliers sans forcer le cadre de la loi. Par décision du 22 septembre 1919, il a accepté d'allouer un subside fédéral supérieur à celui du canton, de la commune ou de la corporation dans des cas exceptionnels et dûment motivés où ce sont des particuliers qui font soit exécuter des améliorations foncières, soit bonifier des alpages. Le rapport sur la gestion du Conseil fédéral en 1919, approuvé par les chambres, donne toutes précisions utiles à ce sujet.

Puisque les difficultés financières des cantons atteints se répercuteront très vraisemblablement sur le subventionnement des réparations privées, nous estimons indiqué d'étendre à ces entreprises le régime d'exception que nous venons d'esquisser.

IV. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Pour ces dernières années et pour 1951, les chambres ont voté en faveur des améliorations foncières, outre les sommes requises par l'exécution du programme extraordinaire du temps de guerre et les entreprises des plaines de la Linth et du Rhin:

- 3,5 millions de francs pour des travaux d'améliorations proprement dits (remembrements, assainissements, irrigations, routes, chemins, etc.),
- 2,5 millions de francs pour les constructions rurales (colonisation, bâtiments d'alpages, logements pour domestiques, assainissement d'étables, etc.).

Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de déterminer la portée financière de catastrophes futures. Nous envisageons donc de demander les fonds nécessaires par la voie du budget ou, si l'urgence des mesures l'exige, par le moyen de crédits supplémentaires.

Le problème qui se pose maintenant est celui du financement des réparations consécutives aux intempéries d'août 1951. Les données sur les sinistres sont encore très sommaires, ce qui ne permet pas d'établir le montant de la subvention pour les cas particuliers. Cependant, il est possible d'évaluer à 2 millions de francs la charge supplémentaire de la Confédération. On peut se demander s'il ne serait pas plus indiqué de mettre ce montant à notre disposition sous forme de crédit spécial. Nous renonçons cependant à proposer cette solution, en raison de l'incertitude que nous venons de signaler et du régime financier qui expirera à fin 1954. Nous préférons, pendant les dix années qui viennent, inscrire au budget le montant effectivement nécessaire pour subventionner au fur et à mesure les travaux entrepris pour effacer les traces des intempéries du mois d'août.

Afin de limiter, comme cela paraît souhaitable, la durée des œuvres de secours extraordinaires, il y aurait lieu de fixer d'emblée un délai pour l'octroi des subsides et leur paiement, soit huit ans pour les allocations et dix ans pour le règlement des comptes relatifs aux dégâts d'août 1951. L'intervention de la Confédération ne doit pas se prolonger indéfiniment, mais on devra tout de même fixer un temps en rapport avec l'ampleur des dommages et les moyens financiers nécessaires à leur réparation.

* * *

Les mesures à prendre lors de dévastations sont pour une bonne part urgentes; en règle générale, on ne peut pas attendre, pour commencer les travaux, que le subventionnement soit fixé jusque dans les détails. C'est pourquoi il a fallu, après les dernières intempéries, autoriser la mise en chantier des travaux partout où la situation l'exigeait. Ces autorisations ne préjugent toutefois en rien les décisions ultérieures des autorités fédérales en ce qui concerne l'approbation des projets et l'octroi de subventions. Il est cependant équitable de ne pas traiter les cas urgents d'une manière moins favorable que ceux qui nous seront soumis après la mise en vigueur de l'arrêté ci-annexé. C'est pourquoi nous n'allouons les subventions que plus tard et sur la même base que pour les projets qui seront à ce moment prêts à être exécutés.

Il a fallu procéder de cette manière pour la réparation des dommages causés par les avalanches de l'hiver dernier, vu la nécessité d'entreprendre sans délai les travaux les plus urgents et, le cas échéant, de les terminer avant que le financement fût assuré. Cette incertitude pèse lourdement sur les populations sinistrées et cause des retards dans l'exécution des travaux de remise en état, tout en augmentant, parfois, les dégâts et les frais de réparation.

C'est pourquoi nous nous permettons de vous soumettre et de vous recommander l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-joint, et saisissons l'occasion pour vous assurer, Monsieur le Président et Messieurs, de notre haute considération.

Berne, le 8 janvier 1952.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT

Le chancelier de la Confédération,

Ch. OSER

Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 23 de la constitution;

vu les articles premier, 4^e alinéa, 3, 2^e alinéa de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 sur le régime financier, prorogé jusqu'en 1954;

vu le message du Conseil fédéral du 8 janvier 1952,

arrête :

Article premier

En dérogation à l'article premier, 1^{er} alinéa de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1938 sur le régime financier, prorogé jusqu'au 31 décembre 1954 par l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950, le Conseil fédéral est autorisé à allouer, en vertu de la loi du 22 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération, des subventions non réduites pour toutes les améliorations foncières que nécessitent les destructions causées par les éléments.

Art. 2

A titre exceptionnel, le Conseil fédéral est autorisé à allouer, jusqu'à concurrence de 20 pour cent, des subventions extraordinaires, s'ajoutant aux subventions légales, dans les cas où celles-ci ne suffisent pas au financement des travaux d'améliorations foncières qu'exigent les destructions causées par les éléments, quand bien même les cantons ou les communes y auraient contribué dans une mesure appropriée.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de l'arrêté; il fixe la date de son entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'allocation de subventions en faveur d'améliorations foncières imposées par des destructions dues aux éléments (Du 8 janvier 1952)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1952 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 02 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 6138 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 10.01.1952 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 41-50 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 092 600 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.