

6239

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant la compensation des frais de transport de marchandises
destinées à des régions de montagne**

(Du 16 août 1952)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'ordonnance n° 38 du département fédéral de l'économie publique du 22 décembre 1943 concernant le coût de la vie et les mesures destinées à protéger le marché (fonds de compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne ⁽¹⁾) arrivera à échéance le 31 décembre 1952. Cette ordonnance, qui se fonde sur les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, constitue la base légale de la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne. Le 26 octobre 1950, le Conseil national a accepté le postulat Kunz tendant à maintenir ce régime et à l'insérer dans la législation ordinaire.

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en annexe au présent message, le projet d'un arrêté fédéral concernant la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne.

I. Le système en vigueur

La compensation des frais de transport a son origine directe dans le postulat Troillet, du 17 décembre 1942, qui invitait le Conseil fédéral à créer une organisation permettant de faire supporter par une caisse de compensation les frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne.

(1) RO 59, 990; RS 10, 920.

L'ordonnance n° 38 du 22 décembre 1943 a institué un fonds de compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne. Dans l'esprit du postulat Troillet, il s'agissait en premier lieu de compenser les frais de transport supplémentaires dus à des conditions d'ordre géographique, de manière à réduire le prix d'objets importants de consommation courante et à abaisser ainsi le coût de la vie dans les régions de montagne. La compensation des frais de transport a été instituée aussi pour des motifs de politique des prix. Durant le rationnement, des prix maximums applicables dans le pays entier avaient été fixés pour certaines denrées alimentaires importantes. Il était donc nécessaire, pour que ces prix pussent être observés dans les régions de montagne, d'allouer des subsides de transport.

En vertu du système de la compensation, les fournisseurs des populations montagnardes (grossistes et fabricants) touchent des subsides destinés à compenser les frais de transport supplémentaires de façon que les marchandises pour lesquelles il y a compensation puissent être facturées au même prix dans les régions de montagne qu'en plaine. Il incombe aux fournisseurs d'inviter les détaillants des régions de montagne à vendre ces marchandises sans prélever les surtaxes précédemment usuelles à la montagne.

Des subsides de transport ont été accordés jusqu'à maintenant pour le sucre, le riz, le maïs, les produits à base d'avoine et d'orge, les légumineuses, les pâtes alimentaires, les graisses et huiles comestibles, les conserves, le café, les produits à base de cacao, le savon et les produits à lessive.

Sauf dans le canton des Grisons, les frais de transport supplémentaires ont été remboursés d'après des taux forfaitaires. Les taux, qui diffèrent selon les cantons, sont actuellement les suivants (par 100 kg):

	Fr.		Fr.
Valais	3.50	Fribourg	2.—
Vaud	3.—	Glaris	2.—
Tessin	3.—	Unterwald-le-Haut. . . .	2.—
Uri	2.50	Saint-Gall	2.—
Appenzell Rh.-Ext. . . .	2.—	Schwyz	2.—
Appenzell Rh.-Int. . . .	2.—	Unterwald-le-Bas	1.—
Berne	2.—	Zoug	1.—

Pour les transports par mulets, tels qu'ils sont pratiqués encore dans le canton du Valais, on ajoute à l'indemnité forfaitaire un supplément calculé d'après un barème spécial. Dans le canton des Grisons, les indemnités sont fixées séparément pour chaque commune. Elles peuvent atteindre 18 fr. 20 par 100 kg; il est tenu compte du fait que les fournisseurs effectuent leurs livraisons en partie par camion au lieu de chemin de fer.

Sous le régime actuel, 665 communes, comptant 400 000 habitants en chiffre rond, bénéficient de la compensation. Le tableau ci-dessous indique les indemnités versées et les quantités de marchandises transportées.

Année	Marchandises transportées en kg	Indemnités versées en francs
1944	11 550 674	380 555
1945	15 058 863	503 871
1946	25 852 165	874 264
1947	28 656 358	1 059 156
1948	33 340 260	1 322 650
1949	32 286 280	1 217 502
1950	42 362 877	1 588 889
1951	31 717 918	1 191 252

De fin 1943 à fin 1951, il a été versé une somme de 8 138 139 francs à titre de compensation de frais de transport. Cette somme se répartit de la manière suivante entre les cantons et la principauté de Liechtenstein:

Subsides versés en compensation des frais de transport calculés par cantons

Cantons	en milliers de francs	en pour-cent
Grisons	4189	51,5
Valais	1484	18,2
Berne	959	11,8
Vaud	519	6,4
Tessin	345	4,2
Saint-Gall	164	2,0
Schwyz	109	1,3
Appenzell Rh.-Int./Rh.-Ext.	90	1,1
Lucerne	56	0,7
Fribourg	52	0,7
Uri	48	0,6
Glaris	47	0,6
Unterwald-le-Haut	41	0,5
Zoug	27	0,3
Unterwald-le-Bas	3	0,03
Liechtenstein	6	0,07
Total	<u>8139</u>	<u>100,0</u>

Le tableau suivant indique les subsides versés en 1951 suivant la catégorie de marchandise. On remarquera en particulier que ces subsides se rapportent pour plus de la moitié au transport de sucre ainsi que de conserves indigènes de fruits et de légumes.

Subsides versés suivant la catégorie de marchandises

Marchandise	en milliers de francs	en pour-cent
Sucre	339,5	28,5
Conserves	299,0	25,1
Maïs, semoule, avoine, orge.	116,7	9,8
Pâtes alimentaires	116,7	9,8
Café, thé, produits à base de cacao, succédanés	107,2	9,0
Huiles et graisses comestibles.	85,8	7,2
Savons, poudres à lessive	65,5	5,5
Riz	54,8	4,6
Légumineuses	6,0	0,5
Total	<u>1191,2</u>	<u>100,0</u>

Les subsides sont payés de la manière suivante: Les fournisseurs adressent périodiquement leurs factures au service fédéral du contrôle des prix, qui leur verse l'indemnité fixée par 100 kg de marchandise donnant droit à la compensation. On compte jusqu'à maintenant 230 fabricants et grossistes qui ont participé à cette mesure. Sur la somme de 1,6 million de francs versés en 1950 à des fournisseurs à titre de compensation, la moitié environ a été payée à 10 maisons, tandis que l'autre moitié se répartissait entre 220 autres fournisseurs.

La compensation des frais est financée par un droit d'entrée levé sur le café et perçu lorsque le permis d'importer est délivré par la section des importations et exportations. Ce droit est de huit francs par 100 kg. Il produit environ 1,4 million de francs par an à raison d'une importation moyenne de 180 000 q. Du 1^{er} février 1946 au 31 décembre 1948, ce droit a été réduit à quatre francs, étant donnée la situation alors favorable du fonds. Lorsque les livraisons aux communes montagnardes ont augmenté — surtout après que le rationnement eut été abrogé — il s'est révélé nécessaire de rétablir le taux antérieur. Le produit des droits sur le café est versé dans un fonds géré par le service fédéral du contrôle des prix. C'est sur ce fonds que sont prélevées les sommes allouées en compensation des frais de transport et celles qui servent à couvrir les frais d'administration. Il s'élevait le 31 décembre 1951 à 1 252 572 fr. 06.

II. Influence des frais de transport sur le coût de la vie dans les régions de montagne

La vie économique dans les régions de montagne a toujours rencontré des difficultés particulières. La pauvreté du sol, l'éloignement des centres, la longueur et les difficultés des communications et la rigueur du climat sont les principaux obstacles. Ces régions sont néanmoins habitées jusqu'à

l'extrême limite. A partir d'une certaine altitude, les seules activités praticables sont l'agriculture et la sylviculture; encore ne faut-il entendre par agriculture que l'élevage du bétail. Sauf un petit nombre d'exceptions, les entreprises industrielles font complètement défaut. Quant à l'artisanat, il souffre des mêmes difficultés et n'occupe qu'une place modeste à côté de l'agriculture. Dans de nombreuses régions, on rencontre, il est vrai, une industrie hôtelière importante, qui, avec l'agriculture, constitue la principale source de revenu. La condition matérielle de la population y est alors liée — directement ou indirectement — au sort de l'hôtellerie. Or, celle-ci, depuis le début de la première guerre mondiale, n'est plus, en maints endroits, qu'une branche malade de notre économie. Agriculture et tourisme constituent fréquemment les seules ressources de la population montagnarde, mais l'agriculture représente souvent 75 pour cent ou plus de ces ressources.

Le caractère unilatéral de l'économie dans les régions de montagne et son extrême sensibilité aux crises ont pour conséquence que les bases mêmes de l'existence y sont très restreintes et les ressources extrêmement modestes. Si l'on examine les chiffres de l'impôt pour la défense nationale, on constate qu'ils sont considérablement inférieurs à la moyenne du pays ou du canton. Les conditions économiques défavorables obligent une grande partie de la population montagnarde à se contenter d'un train de vie beaucoup plus modeste qu'en plaine. Dans bien des vallées, la population est menacée dans son existence économique et poussée à émigrer.

Plus le revenu est faible, plus la part des dépenses consacrées à l'alimentation est importante. Alors que le loyer et le chauffage n'entraînent pas de dépenses considérables, l'achat des denrées alimentaires constitue la majeure partie des frais d'entretien. Bien que la plupart des paysans tirent de leur train de campagne une grande partie de ce qui est nécessaire à leur entretien et évitent ainsi des dépenses, il leur faut acheter de nombreux produits alimentaires et divers articles d'usage courant. Outre la farine et le pain, il s'agit surtout du riz, du maïs, des produits à base d'avoine et d'orge, du sucre, du café, des pâtes alimentaires, des graisses et huiles comestibles, des légumineuses, des légumes frais, des fruits, du savon et des produits à lessive. La plupart de ces produits sont nécessaires même dans la ferme la plus éloignée.

De même que le prix de toute autre marchandise, celui des denrées alimentaires et autres articles de consommation courante augmente considérablement en raison des frais de transport qui résultent fatalement des conditions géographiques et de la faible densité de la population. Toute marchandise qu'il faut faire venir de la plaine est grevée non seulement des taxes kilométriques à payer sur nos coûteux chemins de fer de montagne mais encore des frais de son transport par car postal, par camion, par char, mulet ou téléphérique. Ce n'est pas seulement la distance qui

exige du temps et augmente les frais, ce sont aussi les nombreux transbordements.

A titre d'exemples, nous signalerons que le transport de 100 kg en expédition partielle, franco domicile, coûte actuellement

	Fr.
de Coire à Samnaun-Village	18.25
de Coire à Münster/Mustair	17.70
de Coire à Poschiavo-La Rosa	16.40
de Coire à Pontresina	11.40
de Brigue à Binn	8.50
de Brigue à Oberwald	6.—
de Loèche à Albinen (y compris le transport par mulet)	6.50
de Viège à Zermatt	5.—
de Riddes à Isérables (téléphérique).	3.50
de Lugano à Arosio	4.50
de Lugano à Astano	4.—

On pourrait multiplier ces exemples à volonté. En vertu des principes habituellement appliqués au calcul des prix, c'est le consommateur de la montagne qui supporte toute la charge des frais de transport supplémentaires, car le fournisseur (grossiste ou fabricant) reporte en général ces frais sur le détaillant, qui les reporte à son tour sur le consommateur. Or, ce dernier n'a aucun moyen de les récupérer. Il en résulte une augmentation du prix de vente, qui peut atteindre, dans certaines localités du canton des Grisons, 18 centimes par kilo. Relevons que l'augmentation la plus forte affecte précisément les régions les plus désavantagées du point de vue économique en raison de leur éloignement.

Dans son rapport du 14 novembre 1930 relatif à la motion Baumberger sur la dépopulation des régions de montagne, le Conseil fédéral avait déjà examiné de manière approfondie la question des frais de transport élevés des denrées alimentaires et des objets de première nécessité. Depuis lors, on a cherché par diverses mesures à porter remède à cet état de choses. Par exemple, l'administration fédérale des blés, appliquant l'article 28 de la loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé, alloue des subsides de transport tendant à égaliser les prix de la farine et du pain en faveur de la population montagnarde. Cette mesure se fonde sur l'article 23bis de la constitution, aux termes duquel la Confédération prend en faveur des régions de montagne les mesures propres à égaliser les prix de la farine. La régie des alcools organise chaque année dans ces régions des ventes à prix réduits de pommes de terre, de pommes et de cerises.

Toutefois, la compensation des frais de transport instituée au début de 1944 en vertu des pouvoirs extraordinaires représente la mesure la plus

importante qui ait été prise dans ce domaine. Elle constitue indubitablement une aide substantielle à la population montagnarde en lui permettant de se procurer les objets de première nécessité au même prix qu'à la plaine. Outre l'abaissement de prix résultant du subside alloué, la compensation des frais de transport a offert un avantage qu'il ne faut sous-estimer, à savoir que des marchandises pour lesquelles des subsides ne sont pas accordés ont aussi été livrées à la population montagnarde sans supplément de prix. Comme la suppression de la compensation des frais de transport ne manquerait pas d'aggraver la situation déjà difficile de ces régions, il serait désirable de maintenir cette compensation.

III. Avis des cantons et des associations centrales

La commission d'étude interdépartementale pour la coordination des mesures en faveur de la population montagnarde a été chargée d'examiner toutes les questions que soulève le transfert du système de la compensation des frais de transport dans la législation ordinaire et de faire des propositions quant à la réglementation nouvelle. Cette commission, instituée par arrêté du Conseil fédéral du 29 novembre 1949, a précisément pour tâche d'étudier et de coordonner, au sein de l'administration fédérale, les mesures propres à venir en aide à la population montagnarde.

La commission a recherché s'il n'y avait pas lieu de modeler le système de la compensation des frais de transport sur les mesures établies en 1933 en matière de compensation du prix de la farine, mesures qui se sont révélées des plus heureuses à l'expérience. En vertu de l'article 64 du règlement d'exécution du 4 juillet 1933 de la loi sur le ravitaillement du pays en blé, des subsides sont alloués « pour le transport de la farine et du pain dans les localités de montagne où, par suite de la situation géographique, le prix de la farine et du pain est plus élevé qu'en plaine ». La Confédération prend à sa charge, jusqu'à concurrence de 1 centime, la différence entre le prix du pain, tel qu'il est autorisé dans les régions de montagne et tel qu'il est pratiqué en plaine. Cette différence est versée aux personnes domiciliées dans les localités entrant en ligne de compte sous forme d'une ristourne correspondant à une consommation présumée de 150 kg par an.

On pourrait concevoir un système semblable à celui qui est appliqué à l'égard de la farine pour assurer la compensation des frais de transport d'autres denrées alimentaires encore. Il s'agirait de fixer, pour les marchandises faisant l'objet de la compensation, une certaine quantité représentant la consommation présumée par habitant et donnant droit à une somme forfaitaire qui serait versée à toute personne ayant son domicile régulier dans la région. Ce système aurait l'avantage de rappeler à la population montagnarde que, dans ce domaine également, la Confédération s'efforce d'améliorer ses conditions d'existence. En outre, le paiement

direct des subsides empêcherait certains fournisseurs d'être tentés de tirer de la compensation un avantage que rien ne justifierait.

Après un examen approfondi des avantages et des inconvénients du système actuel et du système du paiement direct, et en plein accord avec les gouvernements des cantons montagnards et des milieux intéressés tels que l'association suisse des hôteliers, nous sommes arrivés à la conclusion que le système actuel était préférable. Celui du paiement direct a l'inconvénient de limiter le cercle des bénéficiaires à la population établie dans les régions secourues et d'exclure par conséquent l'industrie hôtelière, les personnes séjournant dans des chalets, les ouvriers saisonniers tels que les faucheurs, les ouvriers forestiers et les ouvriers du bâtiment, les employés d'hôtel, les aides saisonniers employés dans l'artisanat et le commerce, de même que certaines branches telles que la boulangerie.

2. L'occasion a été donnée aux cantons et aux associations économiques d'exprimer leur avis sur le maintien de la compensation des frais de transport, plus spécialement sur le système à adopter et les modifications préconisées (réduction du nombre des communes mises au bénéfice de la compensation et suppression de la compensation pour les conserves et les produits à base de cacao).

Les cantons ont tous répondu, à l'exception de Glaris, Zoug, Fribourg et Bâle-Campagne. Parmi les associations centrales, le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union suisse des arts et métiers, l'union suisse des paysans et la fédération des sociétés suisses d'employés ont tenu à exprimer leur avis. Un certain nombre de fabricants et de grossistes et l'association suisse des hôteliers se sont également exprimés.

Les cantons et les associations qui ont donné leur avis se sont tous prononcés — à l'exception du directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie — en faveur du maintien de la compensation. Les gouvernements des cantons de montagne ont insisté tout spécialement sur l'importance de cette mesure pour la population montagnarde. Les gouvernements des cantons du Plateau se sont d'ailleurs exprimés à l'unanimité en faveur du maintien de la mesure. Le canton de Zurich, tout en s'y ralliant également, aurait préféré que l'aide fédérale ne soit pas fractionnée, mais qu'elle revête la forme générale d'une compensation financière inter-cantonale. De l'avis des gouvernements des cantons de Berne, des Grisons, du Valais et d'autres cantons montagnards, on ne devrait en aucun cas apporter des restrictions à la compensation mais, au contraire, en augmenter la portée et la valeur économique en l'étendant à d'autres marchandises de première nécessité. Relevons, dans cet ordre d'idées, que les cantons de Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Bas, Soleure, Appenzell Rh.-Ext., Saint-Gall, Schaffhouse et Neuchâtel ont approuvé la suppression de la compensation pour les conserves et les produits à base de cacao. En revanche, le canton d'Argovie voudrait que l'on ne biffe que les produits

à base de cacao. Les cantons de Berne, des Grisons et du Valais seraient d'accord que l'on biffe les conserves et les produits à base de cacao, à condition de les y réintroduire en établissant dans la suite une compensation générale des frais de transport.

Quant au système auquel donner la préférence, les gouvernements cantonaux et, plus spécialement, les associations se sont prononcés en faveur de celui qui est actuellement en vigueur, une fois modifié d'après les expériences faites. Le système du paiement direct, à l'image de celui qui est pratiqué pour la farine, a été rejeté à l'unanimité, en particulier pour le motif que dans les régions de montagne chacun est plus ou moins solidaire et que l'économie y forme un tout indivisible. Dans ces conditions, il ne serait pas indiqué de restreindre le cercle des bénéficiaires en excluant notamment l'industrie hôtelière, qui joue un rôle économique considérable à la montagne.

La plupart des gouvernements cantonaux se sont déclarés d'accord que le bénéfice de la compensation soit limité aux communes pour lesquelles les suppléments de transport sont de 3 francs ou plus par 100 kg. Quelques gouvernements voudraient étendre le cercle de ces communes. Le canton du Tessin propose d'abaisser le minimum à 1 fr. 50, les cantons de Lucerne, d'Unterwald-le-Haut, des Grisons, de Schwyz et du Valais, à 2 francs et les cantons d'Uri et de Saint-Gall, à 2 fr. 50. Le canton d'Appenzell Rh.-Ext. se rallie au minimum de 3 francs, lors même qu'une seule de ses communes pourrait encore bénéficier de la compensation.

3. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie s'est déclaré adversaire de la compensation des frais de transport. Il considère que cette mesure n'est pas compatible avec la constitution, attendu que les nouvelles dispositions relatives au domaine économique ne permettent pas de légiférer pour compenser des inconvénients d'ordre purement géographique et qu'au surplus d'autres milieux pourraient réclamer des mesures semblables. Le directoire ajoute que la compensation n'apporte pas une aide efficace à la population montagnarde mais qu'elle profite à d'autres personnes qui n'en ont pas besoin. Cette mesure cause un préjudice aux fournisseurs établis dans les régions de montagne, qui ne peuvent profiter des mêmes avantages de transport. Le directoire se demande si certains fournisseurs ne prendraient pas parfois à leur charge les frais de transport supplémentaires, de sorte que les subsides fédéraux n'entraîneraient en réalité aucune réduction de prix. Il n'estime pas souhaitable que cette mesure soit dorénavant financée par les ressources générales de la Confédération sans que la couverture en soit assurée. Il exprime également ses appréhensions à l'idée d'une augmentation du droit sur le café. Enfin, il évoque les mesures qui ont été prises précédemment en faveur des régions de montagne et les faits qui, selon lui, apportent déjà à la condition économique de la population montagnarde une aide plus substantielle que la

compensation des frais de transport (tourisme plus intense, construction d'usines électriques, prix du bois plus avantageux).

IV. Caractères généraux de la réglementation nouvelle

Nous partons de l'idée que la compensation des frais de transport doit être maintenue en tant que mesure propre à favoriser le développement économique des régions de montagne et à relever le niveau d'existence de ces régions. On évitera ainsi que la situation matérielle de la population montagnarde ne tende à s'aggraver.

Nous examinerons successivement les principales questions que soulève le projet d'arrêté fédéral.

1. La nouvelle réglementation se fonde sur l'article 31*bis*, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution, aux termes duquel la Confédération a le droit d'édicter des dispositions pour protéger des régions dont l'économie est menacée.

Le dépeuplement persistant des régions de montagne est la preuve qu'elles sont menacées. Des considérations d'ordre économique, militaire et surtout politique, inspirées par l'intérêt général, exigent que l'on mette un frein à cette évolution. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie prétend que la constitution ne permet pas de compenser des inconvénients résultant de la situation géographique, mais cette opinion ne résiste pas à l'examen dès qu'on la rapproche de la disposition constitutionnelle relative aux régions dont l'économie est menacée. Au contraire, cette disposition a été précisément insérée dans la constitution pour qu'il soit possible de venir en aide à des régions dont l'économie est menacée du fait de leur situation géographique. En l'espèce, il ne s'agit que d'allouer une subvention, ce qui ne saurait porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Contrairement à ce que l'on entend déclarer parfois, l'article 31*bis*, 3^e alinéa, permet non seulement d'édicter des dispositions qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie mais aussi des dispositions qui n'y dérogent pas. L'exactitude de cette interprétation ressort du texte même de la constitution qui prévoit que la Confédération a le droit, « en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions ». A l'appui de cette interprétation, on peut aussi invoquer des motifs de fond, car s'il est permis de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie, il doit être également possible d'édicter des mesures qui vont moins loin. On ne saurait raisonnablement prétendre que le législateur ait voulu permettre à la Confédération de prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions selon l'article 31*bis*, 2^e alinéa, mais non en faveur de certaines régions.

2. Nous avons relevé que sous le régime actuel, 665 communes, comptant 400 000 habitants en chiffre rond, bénéficient de la compensation. Cela tient surtout au fait que les cantons d'Unterwald-le-Bas et de Zoug accordent aux fournisseurs, en compensation des frais de transport supplémentaires, un montant forfaitaire de 1 franc et les cantons de Berne, Lucerne, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Glaris, Fribourg, Appenzell et Saint-Gall, un montant de 2 francs par 100 kg. Ce régime a eu pour conséquence que des communes appartenant plutôt à des régions de plaine profitent de la compensation lors même que les frais de transport y comprennent des suppléments presque insignifiants. Nous estimons avec la majorité des gouvernements cantonaux que le bénéfice de la compensation doit être limité, à l'avenir, aux régions réellement écartées. On peut y parvenir en ne l'accordant que lorsque les suppléments de frais atteignent 3 francs ou plus par 100 kg.

C'est désormais d'après le tarif officiel des chemins de fer et celui du service franco domicile des entreprises suisses de transport que se calculeront, en règle générale, les suppléments de frais de transport. Ce dernier tarif étant actuellement en cours de révision, il n'est pas possible de déterminer d'ores et déjà les communes qui seraient mises au bénéfice de la compensation si l'on prévoit, selon notre proposition, que ces frais supplémentaires devront atteindre au moins 3 francs par 100 kg. En calculant d'après les tarifs actuellement en projet, le nombre des communes qui bénéficieraient de la compensation selon que l'on adopte le minimum de 3 francs, on obtient le tableau suivant.

Nombre des communes mises au bénéfice de la compensation

	Actuellement	A l'avenir
1. Grisons	201	149
2. Valais	123	77
3. Berne	104	13
4. Tessin	93	67
5. Saint-Gall	30	5
6. Vaud	29	13
7. Lucerne	15	—
8. Fribourg	13	9
9. Schwyz	13	3
10. Appenzell Rh.-Ext.	12	8
11. Uri	10	4
12. Glaris	8	—
13. Zoug	5	1
14. Appenzell Rh.-Int.	3	3
15. Unterwald-le-Bas	3	—
16. Unterwald-le-Haut	3	—
Total	665	352

Les communes pour lesquelles les suppléments de frais sont inférieurs à 3 francs ne sont généralement pas situées dans des régions véritablement écartées. Il arrive souvent que les fournisseurs y effectuent leurs livraisons sans frais supplémentaires notables, en même temps qu'à d'autres communes qui, de toute façon, ne bénéficient pas de la compensation. Ne serait-ce que pour des motifs de concurrence, les fournisseurs assumeront en général eux-mêmes la charge des frais supplémentaires n'excédant pas 3 francs, de sorte qu'on ne saurait craindre qu'ils les fassent supporter entièrement aux consommateurs, comme c'est le cas lorsque ces frais atteignent un niveau sensiblement plus élevé.

3. Un élément essentiel du calcul des subsides réside dans la définition des frais de transport réputés supplémentaires. Contrairement au régime en vigueur, ces frais ne seront plus compensés d'après des taux forfaitaires, ou en totalité comme c'est le cas dans le canton des Grisons. En règle générale, seront dorénavant seuls compensés les frais qu'il y a effectivement lieu de considérer comme supplémentaires. Aux termes du projet, sont réputés frais supplémentaires, en ce qui concerne les transports par chemin de fer, les frais qui résultent de la différence entre les tarifs de chemins de fer dans les régions de montagne et celui des chemins de fer fédéraux (art. 5, 2^e al.). Il faut leur ajouter la totalité des frais occasionnés par d'autres moyens de transport (auto, téléphérique, mulet) à partir de la station de chemin de fer la plus proche jusqu'au lieu de destination. Comme jusqu'à maintenant, les frais de camionnage dans le rayon local sont exclus de la compensation, car c'est l'affaire du destinataire d'enlever les marchandises à la gare située dans ce rayon.

Ce système a l'avantage de fournir une base objective à la définition des frais de transport supplémentaires. Il ne s'agit toutefois là que d'une règle générale, et c'est au Conseil fédéral qu'il incombera d'édicter les dispositions de détail. Relevons que l'on pourrait craindre en particulier que la réglementation proposée ne porte un préjudice considérable, par rapport au régime actuel, aux régions reculées qui sont très éloignées de la dernière station de chemin de fer. Tel est le cas surtout de certaines parties du canton des Grisons (la distance de Coire à Scuol/Schuls est d'environ 130 km) et, dans une plus faible proportion, du district de Gessenay dans l'Oberland bernois. Ces régions sont désavantagées non seulement du fait que les tarifs des compagnies de chemins de fer y sont plus élevés que celui des chemins de fer fédéraux mais encore en raison de la longueur effective des distances. Le système de compensation appliqué jusqu'à maintenant tenait compte de cet état de choses, tout au moins dans le canton des Grisons, en ce sens que la compensation portait non seulement sur les suppléments de montagne mais aussi sur la totalité des frais de transport à partir de Coire ou de Landquart. Il faudra donc prévoir dans l'ordonnance des montants plus élevés en faveur de ces régions. En outre,

le Conseil fédéral déterminera exactement les frais réputés supplémentaires des transports par route.

4. La plupart des gouvernements cantonaux et des associations ont relevé que l'alimentation de la population montagnarde était quelque peu uniforme faute de fruits et, souvent, de légumes. Ils en concluent que l'on devrait englober dans la liste les conserves et les produits à base de cacao. L'association suisse des hôteliers fait une proposition semblable en insistant sur le rôle important que jouent les conserves dans l'hôtellerie de montagne et saisonnière.

Même s'il était exact qu'en augmentant la consommation des conserves de fruits et de légumes on améliorerait le régime alimentaire de la population, l'expérience prouve que ce n'est pas au premier chef la population indigène qui, dans les régions de montagne, consomme des conserves. On ne saurait donc les assimiler à des denrées alimentaires de première nécessité. D'ailleurs, la Confédération intervient d'une autre manière pour procurer à la population montagnarde des fruits bon marché; en instituant la compensation pour le sucre, on permet en outre à la population de mettre en conserve les petits fruits et les baies qu'elle peut récolter sur place. Relevons encore que les conserves et la plupart des produits à base de cacao constituent des articles de marque dont le prix de vente au détail, imprimé sur l'emballage, est uniforme pour l'ensemble du pays. On en peut déduire que les fabricants de ces articles ne renonceront pas à leurs livraisons dans les régions de montagne et qu'ils accepteront de supporter tout ou partie des frais de transport supplémentaires. La suppression de la compensation pour les conserves et les produits à base de cacao n'entraînerait donc pas une augmentation notable du coût de la vie à la montagne. Outre ces considérations d'ordre général, rappelons qu'en retranchant ces produits de la liste, on réduira d'environ un quart les dépenses qu'entraîne la compensation des frais de transport.

Certains cantons (Berne, Grisons et Valais) ont accepté qu'on biffe de la liste les conserves et les produits à base de cacao à condition qu'ils soient repris le jour où l'on établira un système général de compensation en faveur des régions isolées de la montagne. Il ne nous est pas possible d'examiner dès maintenant cette proposition, qui tend à étendre la compensation à d'autres marchandises de première nécessité, en particulier aux matières premières et auxiliaires indispensables à l'agriculture et à l'industrie. On n'a pas encore examiné de façon suffisamment complète le problème d'une pareille extension de la compensation des frais ni étudié qu'elles en seraient les conséquences d'ordre économique et financier.

5. Comme il ne sera possible de déterminer avec exactitude les communes à mettre au bénéfice de la compensation qu'après l'établissement du nouveau tarif du service franco domicile des entreprises de trans-

port, c'est à ce moment seulement qu'on disposera de données suffisantes pour dresser le budget des dépenses que le système de la compensation entraînera dans l'avenir. D'après des estimations provisoires on peut les chiffrer à 800 000 francs environ au maximum, au lieu de 1 200 000 francs comme actuellement.

Jusqu'à maintenant, la couverture financière de la compensation des frais a été assurée par une taxe, actuellement de 8 francs par 100 kg, perçue sur le café à la frontière et versée à un fonds spécial de compensation. L'abolition des mesures fondées sur les pouvoirs extraordinaires et la suppression consécutive des caisses de compensation obligent de rechercher de nouvelles bases financières. Du moment que le système de la compensation des frais sera incorporé dans le droit ordinaire, le financement doit en être assuré dorénavant au moyen des ressources générales de la Confédération. Cette conception correspond également au postulat de la commission du Conseil national chargée d'examiner notre rapport concernant les suppléments de prix sur les denrées alimentaires et les articles de première nécessité ⁽¹⁾. Cette commission a proposé, à l'unanimité, de maintenir la compensation des frais de transport; elle nous a cependant demandé « d'examiner si les moyens nécessaires à cette compensation ne pourraient être prélevés sur les ressources générales de la Confédération au lieu d'être réunis par la perception d'une taxe sur le café ».

Après un examen approfondi de la situation, nous sommes venus à la conclusion que les fonds nécessaires à la compensation des frais de transport devaient être prélevés sur les ressources générales de la Confédération, mais qu'il fallait en même temps assurer la couverture de ces dépenses. A cet effet, il y a lieu de remplacer par une augmentation des droits de douane sur le café la taxe de 8 francs perçue jusqu'à maintenant sur cette denrée en sus du droit de douane de 50 francs et versée dans un fonds spécial. Comme les dépenses seront dorénavant moins élevées, il suffira de porter le droit de 50 à 55 francs. La charge fiscale qui grèvera désormais le café sera donc moins élevée qu'actuellement. D'autre part, relevons que si l'on renonçait à toute majoration du droit de douane sur le café, le consommateur n'en tirerait guère d'avantage, étant donné que ce supplément ne représente que 2 centimes par demi-livre de café et que, s'il était supprimé, le prix de détail ne serait, selon toute vraisemblance, pas réduit d'autant.

V. Explications relatives aux articles du projet

Article premier. — Principe. Conformément à la règle générale appliquée en matière de compensation des frais de transport, cet article énumère limitativement les différentes marchandises dont le transport à destination

(1) FF 1951, II, 361.

de régions de montagne dont l'économie est menacée donne lieu à une subvention.

Article 2. — Désignation des régions de montagne. A l'avenir, le bénéfice de la compensation sera limité aux régions dont les frais supplémentaires de transport dépassent 3 francs par 100 kg de marchandise (cf. Supra, chapitre IV, chiffre 2). Il devra s'agir en outre de localités habitées toute l'année, de sorte que les transports destinés à un alpage ou un hôtel situé en dehors d'une région ordinairement habitée ne seront pas subventionnés. Il incombera au Conseil fédéral de définir plus en détail les régions de montagne, dans les limites fixées plus haut et après avoir pris l'avis des cantons.

Article 3. — Personnes ayant droit aux subsides. Aurent droit aux subsides, comme sous le régime actuel, les fournisseurs qui livrent leurs marchandises franco domicile ou accordent aux acheteurs qui en prennent livraison la réduction de prix correspondante. Sont réputés fournisseurs non seulement les grossistes mais également les coopératives d'achat du commerce de détail, les coopératives de consommation, ainsi que les fabricants qui livrent directement aux détaillants. L'arrêté doit définir, d'autre part, les acheteurs dont les transports sont subventionnés. Outre les détaillants, il faut mentionner les ménages collectifs; ceux-ci comprennent non seulement les hôtels et restaurants mais aussi les sanatoriums et les homes de vacances, même s'ils n'ont pas un but lucratif. Il y a lieu de subventionner également les livraisons aux entreprises de transformation (par ex. les boulangeries, pâtisseries, établissements apicoles). Toutefois, les subventions ne doivent être accordées qu'en faveur d'exploitations agricoles ou artisanales et non d'entreprises industrielles.

Article 4. — Conditions d'allocation des subsides. Le fournisseur ne peut prétendre un subside que s'il livre la marchandise au même prix qu'à la station de plaine, alors que la marchandise n'est encore grevée d'aucun supplément de frais de transport. Le subside ne peut être alloué que si le détaillant livre la marchandise au prix usuel pratiqué à la station de plaine. Les prescriptions fixant des prix maximums ayant été abrogées, il y a lieu de prendre en considération les prix qui sont habituellement payés à la station de plaine. On s'assure par cette disposition que le consommateur bénéficiera de la compensation. La disposition du 2^e alinéa, lettre b, tend au même but en permettant au Conseil fédéral de subordonner l'allocation du subside à l'obligation d'inscrire le prix de vente au détail sur l'emballage.

La compensation des frais doit, en principe s'appliquer tant aux transports par automobile que par chemin de fer. Mais il ne faudrait pas favoriser un nouveau déplacement du trafic des marchandises du rail à la route. Ce risque étant réel, le projet autorise le Conseil fédéral à réserver

l'allocation des subsides aux transports par chemin de fer (2^e al., lettre *a*). Cette restriction ne s'applique cependant pas aux cas où l'on ne saurait demander aux fournisseurs d'effectuer leurs livraisons par le rail.

Article 5. — Calcul de la subvention (cf. Supra, chapitre IV, chiffre 3). Comme jusqu'à maintenant, les envois par la poste ne donneront droit à aucun subside, attendu que les tarifs postaux ne prévoient pas de suppléments de montagne.

Article 6. — Restitution et suspension. Considérant qu'il s'agit exclusivement d'une mesure tendant à favoriser les régions de montagne, nous avons donné à notre projet la forme d'un arrêté réglant l'allocation de subventions. Il ne contient pas de dispositions pénales particulières, et se borne à régler la restitution des subsides touchés à tort et la suspension du droit aux subsides (1^{er} al.). Ces sanctions devraient suffire aux besoins de la pratique.

Pour éviter des abus, les subsides alloués pour des transports à destination de communes situées à la frontière pourront être suspendus si les livraisons excèdent les besoins normaux de la population (2^e al.).

Article 7. — Augmentation du droit de douane sur le café. Le tarif douanier doit être modifié en ce sens que le droit de douane sur le café subira une augmentation de cinq francs. Celle-ci suffira pour couvrir les frais de la compensation (ch. chapitre IV, chiffre 5).

Article 8. — Exécution et entrée en vigueur. Il pourrait, se révéler nécessaire, pour simplifier la procédure, que les subsides destinés à compenser des frais de transport par chemin de fer soient versés par l'entremise des entreprises de transports publics. Cette faculté devra être prévue dans les prescriptions d'exécution. La question doit toutefois être encore examinée plus à fond par les entreprises de transports publics.

Nous vous recommandons de limiter à cinq ans la durée de validité du présent arrêté, pour qu'il soit possible de réexaminer la situation à ce moment.

L'existence difficile que mène une partie de la population des hautes vallées de nos Alpes nous a engagés, ces derniers temps, à proposer à plusieurs reprises des mesures propres à améliorer les conditions de vie à la montagne. Nous n'ignorons pas que la Confédération ne saurait prendre à elle seule des mesures capables de transformer complètement la situation économique et les conditions d'existence régnant dans les régions de montagne. Il est indispensable que ces mesures soient prises en étroite collaboration avec les cantons, les communes et l'économie privée afin de mettre en œuvre toutes les ressources possibles pour enrayer la dépopulation persistante des régions de montagne et l'accroissement incessant des villes. Tant qu'il n'est pas possible d'arrêter des mesures de caractère général,

comme on pourrait éventuellement le faire dans le cadre d'une compensation financière intercantonale, il faut se contenter de chercher à atténuer par des mesures isolées certains désavantages particuliers que présentent des régions de montagne. Nous songeons en premier lieu aux efforts tentés au moyen de la compensation des frais de transport pour améliorer les bases économiques et le niveau de vie de la population montagnarde. En raison de l'interdépendance de l'économie et des transports, un système de compensation générale des frais de transport ne manquerait pas d'exercer une influence décisive sur le niveau de vie des montagnards. Comme les conditions qui permettraient de le réaliser ne sont pas remplies, il est nécessaire de se borner à ce qui peut être fait actuellement. L'expérience des dix dernières années a prouvé que le régime de compensation des frais de transport institué en vertu des pouvoirs extraordinaires pour les marchandises de première nécessité contribuait de manière efficace à améliorer les conditions d'existence et le niveau de vie de la population des régions de montagne. Nous vous proposons en conséquence de transférer cette mesure dans la législation ordinaire.

En conclusion de notre exposé, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 août 1952.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,

ETTER

Le chancelier de la Confédération,

Ch. OSER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 28 et l'article 31 bis, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1952,

arrête :

Article premier

Principe

La Confédération contribue par des subsides aux frais supplémentaires occasionnés par le transport de sucre, café, riz, maïs, produits à base d'avoine et d'orge, légumineuses, pâtes alimentaires, graisses et huiles comestibles, savons à lessive à destination de régions de montagne dont l'économie est menacée.

Art. 2

Régions de montagne

¹ Sont réputées régions de montagne au sens du présent arrêté les localités habitées toute l'année pour lesquelles les frais de transport supplémentaires définis à l'article 5 dépassent trois francs par 100 kilos de marchandise.

² Le Conseil fédéral désignera, après avoir pris l'avis des cantons, les régions de montagne dont l'économie est menacée.

Art. 3

Personnes ayant droit aux subsides

Ont droit aux subsides les fournisseurs (grossistes et fabricants) qui livrent des marchandises énoncées à l'article premier à des détaillants, ménages collectifs et entreprises de transformation sans caractère industriel

soit franco domicile soit, lorsque le destinataire prend livraison des marchandises chez les fournisseurs avec déduction des frais de transport correspondants.

Art. 4

Conditions d'allocation des subsides

¹ Les subsides ne sont alloués qu'à condition que le fournisseur livre la marchandise franco domicile au même prix dans la région de montagne qu'à la station de plaine et que, d'autre part, le détaillant la mette en vente au prix de détail habituellement pratiqué à la station de plaine.

² Le Conseil fédéral peut subordonner l'allocation de subsides :

- a. A la condition que les transports se fassent, autant qu'on peut le demander, par chemin de fer;
- b. A l'obligation d'inscrire le prix de vente au détail sur l'emballage de la marchandise.

Art. 5

Calcul des subsides

¹ Les subsides sont calculés de manière à couvrir les frais supplémentaire de transport lorsqu'ils dépassent 3 francs par 100 kilos de marchandise, y compris l'emballage normal.

² Sont, en règle générale, réputés supplémentaires les frais qui résultent de la différence entre les tarifs de chemins de fer dans les régions de montagne et celui des chemins de fer fédéraux, ainsi que les autres frais de transport à partir de la station de chemin de fer la plus proche jusqu'au lieu de destination, lorsque ce dernier est situé hors du rayon local de la station. Le Conseil fédéral réglera les détails.

³ Les envois par la poste ne donnent droit à aucun subside.

Art. 6

Restitution et suspension

¹ Celui qui aura obtenu un subside auquel il n'avait pas droit pourra être tenu de le restituer. S'il était de mauvaise foi, il sera privé de tout nouveau subside pendant un laps de temps équitable. La même mesure sera prise à l'égard de celui qui aura refusé de se soumettre à un contrôle, donné de fausses indications ou refusé de fournir des renseignements. Est réservée la poursuite prévue par le code pénal.

² Les subsides pourront être suspendus si les quantités de marchandise livrées dans des communes situées à la frontière excèdent des besoins normaux de la population.

Art. 7

Augmentation du droit de douane sur le café

Le tarif douanier du 8 juin 1921 est modifié comme il suit :

Numéro du tarif	Désignations de la marchandise	Taux du droit fr. c. par q
54	Café :	
	— brut	55.—

Art. 8

Exécution et entrée en vigueur

¹ Le Conseil fédéral édictera les prescriptions d'exécution nécessaires, qui pourront tendre à assurer au destinataire le bénéfice de la réduction de prix et prévoir des contrôles auprès des fournisseurs, détaillants, ménages collectifs et entreprises de transformation sans caractère industriel.

² Le présent arrêté entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1953 et aura effet jusqu'au 31 décembre 1957.

³ Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à l'article 3 de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne (Du 16 août 1952)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6239
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1952
Date	
Data	
Seite	664-683
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 847

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.