

FEUILLE FÉDÉRALE

109^e année

Berne, le 11 avril 1957

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 80 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

7346

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant des subsides pour le transport de marchandises de consommation courante destinées à des régions de montagne

(Du 5 avril 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message le projet d'un arrêté fédéral maintenant des subsides pour le transport de marchandises de consommation courante destinées à des régions de montagne.

I. LE SYSTÈME EN VIGUEUR ET SES EFFETS

1. L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne (RO 1953, 1262) a transféré dans la législation ordinaire le régime que nous avons institué à fin 1943 en vertu des pouvoirs extraordinaires. Établi pour cinq ans, cet arrêté arrive à expiration le 31 décembre 1957; il s'agit donc d'examiner si le régime de la compensation doit être maintenu et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

Les subsides de transport figurent parmi les moyens propres à améliorer les conditions d'existence des montagnards. Les régions de montagne, en raison surtout de leur situation géographique, supportent des frais de transport supplémentaires qui ont pour effet d'y enchérir les denrées alimentaires et d'autres objets de consommation courante. Les indemnités de transport visent à alléger les charges des montagnards en leur permettant d'acquérir les marchandises d'usage quotidien telles que sucre, riz, maïs, graisses et huiles alimentaires, café, savon et produits pour lessive au même prix qu'ils les paieraient en plaine. Pour parvenir à cette fin, la Confédération contribue aux frais de transport supplémentaires des gros-

sistes et fabricants qui font des livraisons dans les régions de montagne de telle manière qu'ils puissent fournir les marchandises englobées dans la compensation aux détaillants, ménages collectifs et entreprises de transformation non industrielles de la montagne au même prix qu'à leurs clients de la plaine. Les fournisseurs doivent prendre les dispositions qui dépendent d'eux pour que les détaillants de la montagne ne vendent pas ces marchandises plus cher qu'à la station de plaine.

2. Sous le régime de l'arrêté de 1943, 665 communes avaient droit à la compensation des frais de transport. L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 a cependant limité l'application de la compensation aux régions de montagne qui supportent des suppléments de frais notables, à l'exclusion des Préalpes et du Jura. Par suite, le nombre des localités mises au bénéfice des subsides fédéraux est tombé à 364. Ces localités sont énumérées dans l'annexe I à notre ordonnance du 9 février 1954 portant exécution de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952; elles se répartissent comme il suit entre les cantons intéressés:

Berne	26	Grisons	162
Uri	4	Tessin	64
Fribourg	7	Vaud	10
Saint-Gall	2	Valais	89

3. Comme nous l'avons déjà relevé, les subsides fédéraux sont calculés, depuis 1952, de manière que le fournisseur recouvre en général le surcroît de frais occasionné par les livraisons qu'il effectue dans les régions de montagne. Jusqu'en 1953, les frais de transport supplémentaires étaient remboursés d'après des taux forfaitaires, fixés séparément pour chaque canton; exception était faite pour le canton des Grisons, pour lequel la compensation égalait les frais effectifs. Actuellement, les frais supplémentaires encourus pour les transports par rail ou par camionnage officiel se calculent d'après les tarifs des chemins de fer et du service de camionnage officiel des entreprises suisses de transport. Les taux applicables au remboursement des transports par camion ont été établis pour chaque commune en collaboration avec l'association fiduciaire de l'industrie des transports automobiles. Ils se fondent en général sur le tarif de 1952 de cette association pour les transports à longue distance (catégorie de poids I: 1-1499 kg), mais un supplément moyen de 40 pour cent a été ajouté aux chiffres de ce tarif pour tenir compte de l'état médiocre où se trouvent généralement les routes de montagne et des minces possibilités d'obtenir du chargement au retour. Les taux des subsides versés pour les transports par chemin de fer et par camion sont énoncés, par localité, dans l'ordonnance du 9 février 1954. Pour obtenir le paiement des subsides, les fournisseurs doivent présenter périodiquement leurs factures au service fédéral du contrôle des prix, qui leur verse les indemnités correspondantes.

Jusqu'à la fin de 1953, les subsides fédéraux étaient couverts au moyen d'une taxe sur le café de 8 francs par 100 kg, qui alimentait un fonds de compensation spécial. Mais en vertu de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, la compensation est maintenant financée avec les ressources générales de la Confédération. La taxe de compensation a été abandonnée; en revanche, le droit de douane sur le café a été relevé de 8 francs par 100 kg.

4. Les dépenses de la Confédération ont diminué depuis que le bénéfice de la compensation a été limité aux communes de montagne qui supportent d'importants frais de transport supplémentaires et que les subsides, au lieu d'être fixés selon des taux forfaitaires, sont calculés sur la base des frais effectifs. En 1952, dernière année du précédent régime, les subsides fédéraux s'étaient élevés à 1,2 million de francs pour 33 millions de kilos de marchandises. En 1953, sous un système transitoire — vu les difficultés rencontrées dans l'élaboration des prescriptions d'exécution, l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 ne put être mis intégralement en vigueur que le 1^{er} janvier 1954 —, le nombre des communes au bénéfice de la compensation s'abaissa déjà de 665 à 477. Par suite d'une réduction partielle des taux de subvention, les subsides se réduisirent à 900 000 francs pour 27 millions de kilos de marchandises. En 1954 et 1955, ils tombèrent à quelque 600 000 francs pour environ 16 millions de kilos de marchandises. Si les subsides fédéraux sont remontés à 680 000 francs en 1956, c'est que les événements politiques internationaux ont déclenché dans les régions de montagne, à la fin de l'année, une vague d'achat de denrées alimentaires, d'ailleurs plus faible que dans la plaine.

Le tableau suivant indique les subsides versés de 1952 à 1956 et le tonnage des marchandises pour lesquelles ils ont été accordés; précisons que, les bases du système ayant changé, seules les données des années 1954 à 1956 peuvent être comparées entre elles.

Année	Marchandises transportées en tonnes	Subsides versés en milliers de francs
1952	33 358	1244
1953	26 603	898
1954	15 540	581
1955	16 378	609
1956	18 416	685

Si la somme des subsides fédéraux a diminué, le système de la compensation n'en a pas moins joué son rôle en permettant de vendre les marchandises qu'il englobe au même prix dans les contrées écartées de la

montagne qu'en plaine. Il incombe aux cantons de vérifier si la réduction de prix résultant de la compensation est effectivement reportée sur les prix de détail. Abstraction faite de quelques cas isolés, nous n'avons pas reçu de plaintes à ce sujet, que ce soit des cantons ou d'autre sources.

Les tonnages transportés et les subsides versés de 1954 à 1956 se répartissent comme il suit entre les cantons intéressés :

*Quantités de marchandises transportées et subsides par cantons,
1954-1956*

Canton de destination	Marchandises transportées en tonnes			Subsides versés en milliers de francs		
	1954	1955	1956 ⁽¹⁾	1954	1955	1956 ⁽¹⁾
	Chiffres absolus					
Grisons	8 006,9	8 650,8	9 572,1	397,5	421,4	470,5
Valais	3 483,8	3 575,7	4 225,3	105,1	108,4	126,5
Berne	1 820,1	1 923,7	2 233,4	37,5	40,0	46,1
Tessin	717,2	816,1	836,3	13,7	15,2	15,5
Autres cantons ⁽²⁾ .	1 512,3	1 411,6	1 548,6	27,0	24,5	26,6
Total	15 540,3	16 377,9	18 415,7	580,8	609,5	685,2
	Pour-cent					
Grisons	51,5	52,8	52,0	68,4	69,1	68,7
Valais	22,4	21,8	22,9	18,1	17,8	18,5
Berne	11,7	11,8	12,1	6,4	6,6	6,7
Tessin	4,6	5,0	4,6	2,4	2,5	2,2
Autres cantons ⁽²⁾ .	9,8	8,6	8,4	4,7	4,0	3,9
Total	100	100	100	100	100	100
⁽¹⁾ Chiffres provisoires. ⁽²⁾ Uri, Fribourg, Saint-Gall et Vaud.						

Le canton des Grisons a été de loin le principal bénéficiaire de la compensation puisqu'il a touché plus des deux tiers de la somme des subsides pour des quantités de marchandises dépassant la moitié du tonnage total. La chose s'explique d'une part par les tarifs élevés des transports par rail — les suppléments d'éloignement du chemin de fer rhétique atteignent

en moyenne 122 pour cent alors que ceux des autres lignes secondaires varient entre 14 pour cent et 83 pour cent —, d'autre part par la cherté des transports par route, laquelle vient notamment du fait qu'en général les trajets à effectuer sont longs et comprennent de grosses différences d'altitude.

Le tableau suivant indique, pour chaque canton, les subsides moyens par 100 kilos de marchandise.

Subsides moyens en francs et par 100 kg, répartis par cantons et selon le mode de transport

	Transports par camion			Transports par chemin de fer			Total		
	1954	1955	1956 ⁽²⁾	1954	1955	1956 ⁽²⁾	1954	1955	1956 ⁽²⁾
Grisons	3,44	3,36	3,37	7,43	7,45	7,61	4,96	4,87	4,92
Valais	2,49	2,48	2,48	3,80	3,89	3,78	3,02	3,03	2,99
Berne	1,43	1,44	1,45	4,03	3,99	3,96	2,06	2,08	2,06
Tessin	1,79	1,76	1,75	4,40	4,35	4,34	1,91	1,86	1,86
Autres cantons ⁽¹⁾	1,45	1,36	1,34	3,34	3,42	3,35	1,79	1,73	1,72
Total	2,63	2,61	2,61	5,93	6,00	6,00	3,74	3,72	3,72

(¹) Uri, Fribourg, Saint-Gall et Vaud.
 (²) Chiffres provisoires.

Le tableau ci-dessous montre clairement l'importance que les transports par route revêtent dans les régions de montagne, dont certaines, notamment en Valais, dans les Grisons et surtout dans les vallées latérales du Tessin, ne possèdent aucune ligne de chemin de fer. Près des deux tiers des marchandises donnant droit à compensation ont été transportées par camion, et ces transports ont absorbé un peu moins de la moitié des subsides fédéraux.

Pourcentage des transports par camion (par cantons et par année)

	Part transportée par camion sur 100 kg de marchandise			Part revenant aux transports par camion sur 100 francs d'indemnités		
	1954	1955	1956 ⁽²⁾	1954	1955	1956 ⁽²⁾
Grisons	61,8	63,1	63,6	42,9	43,5	43,6
Valais	59,7	60,9	60,7	49,2	49,9	50,4
Berne	75,8	74,9	75,6	52,7	51,9	53,1
Tessin	95,5	96,2	95,7	89,6	91,1	90,0
Autres cantons ⁽¹⁾ . .	82,3	82,0	81,2	66,9	64,4	63,5
Total	66,5	67,3	67,3	46,9	47,2	47,3

(1) Uri, Fribourg, Saint-Gall et Vaud.
 (2) Chiffres provisoires.

Sous la nouvelle réglementation comme sous l'ancienne, plus de la moitié des subsides ont été versés pour des transports de sucre et de conserves de fruits et légumes de fabrication suisse, d'où l'on peut conclure que la compensation a également d'heureux effets pour l'industrie hôtelière. Le tableau suivant, qui indique la répartition des indemnités entre les diverses catégories de marchandises — ces données ne sont disponibles que pour les années 1951 et 1954 —, montre qu'à cet égard la nouvelle réglementation n'a pas amené de changements notables.

Répartition des indemnités entre les diverses catégories de marchandises

Marchandises	En milliers de francs		En pour-cent	
	1951	1954	1951	1954
Sucre	339,5	188,3	28,5	32,4
Conserves	299,0	133,6	25,1	23,0
Maïs, avoine, orge ⁽¹⁾	116,7	57,6	9,8	9,9
Pâtes alimentaires	116,7	71,3	9,8	12,3
Café, produits à base de cacao ⁽²⁾ . .	107,2	19,8	9,0	3,4
Huiles et graisses comestibles	85,8	62,5	7,2	10,8
Savons et produits à lessive	65,5	28,0	5,5	4,8
Riz	54,8	18,6	4,6	3,2
Légumineuses	6,0	1,1	0,5	0,2
Total	1191,2	580,8	100	100

(1) 1951: y compris la semoule.
 (2) 1951: y compris le thé et les succédanés.

En 1950, les 364 localités bénéficiant de la compensation totalisaient 173 278 habitants, ce qui porte en moyenne à 3 fr. 52 le subside annuel par tête; il convient toutefois de tenir compte que les indemnités fédérales profitent en partie à des personnes étrangères à ces localités, clients des hôtels et autres.

En ce qui concerne le chiffre des marchandises transportées et des indemnités versées par habitant, il existe de grosses différences d'un canton à l'autre et, dans un même canton, d'une commune à l'autre. Il ressort de l'aperçu ci-dessous que les subsides par habitant sont particulièrement élevés dans le canton des Grisons — du fait de ses vallées écartées et de la cherté des transports — et qu'ils sont en moyenne plus faibles dans la majorité des communes tessinoises.

Quantités de marchandises transportées et indemnités versées par habitant des communes mises au bénéfice de la compensation, 1955

Canton	kg	Franos
Grisons	111,5	5,43
Valais	84,5	2,56
Berne	84,7	1,76
Tessin	65,9	1,23
Autres cantons (1) . .	77,2	1,34
Total	94,5	3,52

(1) Uri, Fribourg, Saint-Gall et Vaud.

D'après les résultats de l'enquête sur les budgets de ménage, il a été calculé que le poids total des marchandises consommées par une personne et en une année, parmi les articles donnant droit à la compensation des frais de transport, doit s'élever à une moyenne de 80 kg. Si ce chiffre est dépassé dans le canton des Grisons, comme cela ressort du tableau précédent, c'est que les livraisons aux stations climatiques telles que Davos, Arosa et St-Moritz absorbent une part des subsides fédéraux. En admettant néanmoins, pour ce canton aussi, une consommation annuelle moyenne de 80 kg par habitant, le subside annuel s'établit à environ 10 francs pour une personne domiciliée à Santa Maria dans la vallée de Müstair, et par conséquent à 40 francs pour une famille de quatre personnes, tandis que les chiffres correspondants s'abaissent à 1 fr. 75 et 7 francs à Tiefenkastel. Dans le canton du Tessin, les indemnités par habitant oscillent entre 0 fr. 80 à Colla (Val di Colla) et 3 francs à Bosco/Gurin, ce qui représente des subsides de 3 fr. 20 et 12 francs pour des famille de quatre personnes.

II. AVIS DES CANTONS ET DES ASSOCIATIONS

1. A la lumière des expériences faites dans l'application de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, il apparaît que le régime de compensation actuel a, dans l'ensemble, donné de bons résultats. Nous estimons donc que cette mesure doit être maintenue comme un élément important des efforts entrepris en faveur de la population montagnarde. A notre avis, la réglementation en vigueur peut être conservée pour l'essentiel, ce qui n'empêchera pas d'y apporter les corrections qui seraient jugées nécessaires.

2. Les cantons, les associations centrales de notre économie, les organisations intéressées du commerce alimentaire et la communauté de travail des paysans de la montagne ont eu l'occasion de s'exprimer sur le système des indemnités de transport. Ils ont été plus particulièrement invités à se prononcer sur le principe du maintien de cette mesure et sur la forme à lui donner si elle est maintenue.

Tous les cantons ont donné leur avis, sauf ceux de Schwyz et d'Appenzell Rh.-Ext. De même, toutes les associations économiques consultées nous ont communiqué leur opinion, à l'exception de la fédération des sociétés suisses d'employés et de la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros.

De même qu'en 1952, lorsqu'il s'agissait de transférer la compensation des frais de transport dans la législation ordinaire, tous les gouvernements cantonaux et toutes les associations — sauf le directoire de l'union suisse des arts et métiers et l'union centrale des associations patronales suisses — préconisent le maintien des subsides. Les cantons de la plaine tant que les cantons de montagne sont d'avis qu'on ne saurait abandonner une mesure qui, déployant des effets bienfaisants pour les contrées de montagne écartées, permet d'améliorer les conditions de vie des montagnards. La plupart des cantons et les associations économiques proposent de conserver, pour l'essentiel, la réglementation actuelle.

Quelques cantons de montagne et quelques associations du commerce alimentaire désirent voir élargir le cercle des communes bénéficiaires. Les cantons de Berne, d'Unterwald-le-Haut, de Vaud et du Valais indiquent expressément les communes auxquelles ils souhaitent que la compensation soit étendue; les cantons de Berne et de Vaud mentionnent en particulier sur leur liste quelques communes jurassiennes. D'autres cantons de montagne, tels que ceux de Glaris, de Saint-Gall et du Tessin se sont au contraire abstenus de propositions de cet ordre. D'autre part, les cantons de Vaud et du Valais et les associations du commerce alimentaire demandent que la liste des marchandises donnant droit aux subsides soit étendue à de nouveaux produits alimentaires tels que conserves de lait, de viande et de poisson, potages en poudre, vinaigre, fruits et légumes, ainsi qu'aux produits pour lessive synthétiques. A ce propos, mentionnons encore que,

à l'instar de l'interpellation Tschumi du 27 septembre 1956 visant à étendre la compensation des frais de transport à des moyens de production, le canton de Bâle-Ville, l'union suisse des paysans et la communauté de travail des paysans de la montagne attachent une grande importance à une réduction des frais de transport pour les moyens de production agricole et industrielle, tels que paille, engrais, matériaux de construction et combustibles. Le canton du Valais et les associations du commerce alimentaire proposent d'augmenter le taux des subsides fédéraux pour les transports par camion. Ces dernières associations demandent en même temps que le droit de douane sur le café, porté à 58 francs par 100 kg par l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, soit abaissé de 4 francs au moins. Elles souhaitent au surplus que les décomptes soient simplifiés et suggèrent de rétablir des taux forfaitaires pour les transports par camion.

3. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie et l'union centrale des associations patronales suisses proposent derechef, pour des raisons de principe, d'abandonner complètement le système de la compensation des frais de transport, dont ils relèvent que l'action est de toute manière très limitée. Ils doutent que l'article 31 bis, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution offre une base suffisante pour cette mesure. A leur avis, le commerce, et plus spécialement les grandes organisations de distribution du commerce de détail, prendraient eux-mêmes à leur charge le surcroît de frais occasionné par l'envoi de marchandises dans les régions de montagne si la Confédération s'abstenait d'intervenir. Ils relèvent d'autre part que la compensation avantage également des entreprises et des milieux de la population qui n'en auraient nul besoin; une fraction seulement des quelque 600 000 francs de subsides que la Confédération verse annuellement profite réellement à la partie de la population montagnarde à laquelle on entend venir en aide. L'expérience a, au surplus, montré qu'il est impossible de fixer de manière satisfaisante le cercle des communes et la liste des marchandises à englober dans la compensation. Il est regrettable — concluent ces avis — que le régime de la compensation soit envisagé isolément au lieu d'être étudié dans le contexte général de la péréquation financière entre Confédération et cantons.

III. MAINTIEN DE L'ARRÊTÉ FÉDÉRAL

1. Une constatation s'impose avant tout, c'est que les tarifs majorés des transports par chemin de fer et les frais supplémentaires occasionnés par les transports routiers relèvent le coût de la vie dans les régions de montagne, y affaiblissent la capacité de concurrence des exploitations industrielles, artisanales et surtout agricoles, rendent enfin plus difficiles, d'une manière toute générale, les conditions de vie des montagnards. Comme la nécessité s'impose de venir en aide à ce groupe de la population, des mesures de toute sorte sont et demeurent indispensables pour réduire les frais des

transports en montagne. Ces mesures embrassent, à côté des subsides accordés pour le transport de marchandises de consommation courante, d'autres facilités de tout genre. Nous rappellerons ici les suppléments alloués pour les transports de blé en vertu de la loi sur les blés, les transports à prix réduits que la législation sur l'alcool prévoit pour les pommes de terre et les fruits, les subsides versés en vertu de la législation agricole pour les transports de semences, enfin les tarifs de faveur appliqués pour le transport des principaux produits agricoles et sylvicoles, du bois et du bétail provenant de certaines régions de montagne.

La compensation des frais de transport qui nous occupe ici se caractérise comme une mesure aux effets économiques limités; elle ne profite au surplus qu'à une partie de la population et de l'économie de nos régions de montagne. Si, dans des localités écartées telles que la commune de Santa Maria mentionnée plus haut, les subsides fédéraux sont tout à fait propres à abaisser le coût de la vie pour une famille, il n'en est pas de même dans les communes où ces indemnités n'atteignent que 3 fr. 20 (Colla au Tessin) et 7 francs (Tiefenkastel aux Grisons) par année pour une famille de quatre personnes. La question de savoir si la Confédération pourrait renoncer à verser des subsides pour les transports de marchandises de consommation courante et remplacer cette aide par quelque autre mesure en faveur des contrées de montagne écartées — elle pourrait, par exemple, développer le système des allocations familiales aux paysans de la montagne — mérite certainement d'être approfondie. Mais, aussi longtemps que la compensation des frais de transport n'est pas remplacée par une autre mesure efficace — par exemple, par une meilleure adaptation des tarifs des lignes de montagne à ceux des chemins de fer fédéraux —, il est compréhensible que l'on en réclame le maintien et qu'un certain nombre de cantons de montagne et d'associations économiques proposent même de l'étendre à de nouvelles marchandises.

Lors de l'élaboration des prescriptions d'exécution de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, les gouvernements de quelques cantons de montagne ont déjà protesté contre les dispositions qui restreignaient le cercle des communes mises au bénéfice de la compensation, bien que cette réduction eût été annoncée dans notre message du 16 août 1952 et découlât du texte même de l'arrêté fédéral. Des objections ont également été formulées à cette occasion contre les taux d'indemnité fixés pour les transports par camion. Pour ces raisons, le Conseil fédéral s'est déclaré d'accord, dans sa réponse au postulat Roth du 25 mars 1954, de réexaminer la question des communes à inclure dans le régime de la compensation et de réétudier certains taux, en particulier ceux des subsides accordés pour les transports par camion. Le postulat Roth, et plus encore l'interpellation Tschumi du 27 septembre 1956 déjà rappelée, demandaient en outre de développer encore le système actuel.

Nous nous proposons d'examiner ci-dessous les principales questions

que pose le maintien de subsides fédéraux pour les transports de marchandises de consommation courante. Nous étudierons en même temps les suggestions présentées au sujet de la forme à donner à la nouvelle réglementation.

2. En 1952, lors des débats touchant la revision du système de la compensation des frais de transport, les chambres, partageant l'opinion de la majorité des gouvernements cantonaux et du Conseil fédéral, ont été d'avis que le droit aux subsides devait être limité aux régions de montagne situées à l'écart du trafic. Dans notre message du 16 août 1952, nous prévoyions que le nombre des communes bénéficiant des indemnités fédérales tomberait à 352. En fait, il s'est chiffré à 364 — selon l'annexe I de l'ordonnance d'exécution du 9 février 1954 —, grâce surtout à une interprétation libérale des dispositions de l'arrêté fédéral.

Nous pensons devoir nous tenir à un système de subsides restreint aux régions de montagne écartées qui supportent d'importants frais de transport supplémentaires. Les communes des Préalpes et du Jura ne peuvent donc entrer en ligne de compte. En revanche, il serait possible de corriger certaines rigueurs dans des cas donnés. Si vous décidez, conformément à nos propositions, de maintenir les subsides fédéraux en faveur des transports de marchandises de consommation courante, nous examinerons la possibilité d'en étendre le bénéfice à des localités alpines qui réunissent les mêmes conditions que les communes auxquelles la compensation s'applique déjà aujourd'hui.

3. S'il est simple de calculer les subsides relatifs aux transports effectués par chemin de fer ou par les camionneurs officiels, la fixation des indemnités à verser pour les autres transports par camion a en revanche suscité des difficultés.

Pour éclairer la question du coût des transports automobiles dans les régions de montagne, un avis a été demandé à M. le professeur Schwarzfischer, à Fribourg, et à M. A. Meyer, collaborateur de la direction générale de l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Les deux experts ont établi un rapport fouillé où ils examinent les conditions et données des transports automobiles dans les diverses régions de montagne en s'appuyant sur les résultats des enquêtes qu'ils ont effectuées pour déterminer la structure des frais de transport, d'une part dans le trafic interne des entreprises, d'autre part dans l'industrie des transports. Il ressort de cette étude que, si l'on peut obtenir une vue d'ensemble des frais de transport et des frais supplémentaires supportés par les régions de montagne, il est en revanche impossible de calculer le surcroît de frais occasionné par des livraisons données. En effet, les chargements sont toujours destinés à plusieurs endroits et souvent, dans un même endroit, à plusieurs destinataires. Il serait dès lors extrêmement difficile de répartir exactement les frais entre les différentes livraisons. Les enquêtes faites ont confirmé que, dans la

plaine et les Préalpes, les grossistes doivent compter avec des frais de distribution moyens de 2 fr. 20 à 2 fr. 30 par 100 kg de denrées alimentaires. Mais en montagne, les différences d'altitude, les routes souvent médiocres, la faible densité du réseau de distribution, les maigres possibilités de choix qui s'offrent dans l'établissement des itinéraires et l'obligation d'employer des camions de faible tonnage sont autant de facteurs qui enchérissent les transports, dans une mesure parfois considérable; il s'imposait d'évaluer ces frais supplémentaires pour pouvoir fixer les indemnités correspondantes.

D'après les données réunies pour les différentes régions, les auteurs du rapport ont élaboré des méthodes permettant de calculer le taux des subsides fédéraux pour toutes les communes intéressées. Ils estiment qu'il serait indiqué de corriger quelques-uns des taux appliqués aujourd'hui.

4. La question de savoir s'il convenait d'étendre les subsides de transport à d'autres denrées alimentaires et à d'autres catégories de marchandises de consommation courante a déjà été examinée à fond lors du transfert de la réglementation fondée sur les pouvoirs extraordinaires dans la législation ordinaire. Conformément à nos propositions, les chambres fédérales se sont, à cette occasion, prononcées contre une pareille extension, sauf pour les conserves de légumes et de fruits de fabrication suisse et pour le cacao. Pour les motifs que nous avons déjà développés dans notre message du 16 août 1952, nous estimons qu'il n'est pas indiqué de prévoir des subsides pour de nouvelles denrées alimentaires et pour les produits pour lessive synthétiques, la soude et le savon de toilette. Grâce aux réductions de transport appliquées actuellement dans le cadre de mesures spéciales, la population de nos montagnes a l'occasion de se procurer des fruits du pays et des conserves de légumes et de fruits aux prix de la plaine. Quant aux autres conserves de fruits et de légumes et aux conserves de lait, de viande et de poisson, la population montagnarde n'en consomme qu'en faibles quantités — notamment, pour le lait et la viande, parce que les régions de montagne en produisent elles-mêmes —, et il n'est pas besoin, ne serait-ce que pour cette raison, de les inclure dans la compensation. En tant qu'il s'agit, comme dans le cas des potages en poudre, d'articles de marque dont le prix de vente au détail est imprimé sur l'emballage, on peut d'ailleurs compter que les fabricants continueront en général de supporter eux-mêmes les frais du transport en montagne.

5. La proposition a été faite à plusieurs reprises dans les chambres d'allouer des subsides pour d'autres marchandises importantes, de manière à parvenir à une réduction générale des frais de transport. Nous rappellerons à ce propos le postulat que le Conseil national a adopté lors de la discussion de notre projet relatif à la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne, postulat qui nous invitait «à présenter aux chambres, après étude de la question, un rapport

et des propositions concernant les moyens de réaliser un système de compensation des frais de transport en faveur des régions excentriques qui sont désavantagées du point de vue des communications et des tarifs». Le postulat présenté le 25 mars 1954 par M. le conseiller national Roth et adopté le 22 décembre 1954 par le Conseil national proposait d'inclure dans la compensation «les matières premières et auxiliaires pour l'industrie» et l'interpellation Tschumi du 27 septembre 1956 suggérait d'y englober «les moyens de production agricole et industrielle, tels que la paille, les engrais, les matériaux de construction, l'huile de chauffage et le charbon».

Nous nous rendons compte que la question de la réduction des prix de transport se range parmi les principaux problèmes qui conditionnent le développement économique de nos régions de montagne. L'étude des propositions formulées au parlement a montré qu'on ne saurait étendre le système de subsides prévu pour le transport d'articles de consommation courante au transport des moyens de production agricole et industrielle, qui sont généralement des marchandises de gros tonnage; la structure différente des frais et des transports s'y oppose en effet. Les experts sont également parvenus à la conclusion que, si l'on voulait verser des subsides pour le transport de ces dernières marchandises, il faudrait instituer un système différent de celui qui s'applique aux articles de consommation courante. L'extension des subsides au transport de moyens de production agricole et industrielle, dont il resterait à établir la liste, pose au surplus bien des questions ardues qui exigent un examen approfondi. A cela s'ajoute qu'il subsiste dans les milieux intéressés des divergences d'opinion parfois considérables sur l'opportunité d'une pareille mesure. Comme les dispositions sur lesquelles s'appuie le régime actuel des subsides en faveur des marchandises de consommation courante vient à expiration à la fin de l'année, il s'agit de parer au plus pressé et d'assurer d'abord le maintien de ce régime. La possibilité d'en étendre le bénéfice à tels moyens de production agricole et industrielle devra être étudié plus à fond, indépendamment du présent projet.

6. Le désir qu'ont exprimé les organisations du commerce alimentaire de voir simplifier le système des décomptes sera examiné lors de l'élaboration des prescriptions portant exécution du nouvel arrêté. Nous en tiendrons compte dans toute la mesure possible. En revanche, la proposition de revenir à des taux forfaitaires pour la compensation des transports par camion ne peut être retenue, vu qu'elle implique un retour à une réglementation qui a été abandonnée pour de justes motifs au moment de la révision de 1952. C'est en effet à bon escient que le système des taux forfaitaires, qui permettait aux fournisseurs de se couvrir très largement, a été remplacé par des dispositions qui fondent sur des bases objectives le calcul des taux de remboursement. Il serait d'autant moins opportun de revenir à l'ancien système que le rapport d'expertise mentionné plus

haut permettra désormais de fixer de manière satisfaisante les indemnités à accorder pour les transports par camion.

7. Les subsides alloués pour le transport de marchandises de consommation courante devront être couverts, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, au moyen des ressources générales procurées à la Confédération par l'augmentation du droit de douane sur le café. Cette augmentation, que l'article 7 de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 a fixée à 8 francs par 100 kilos, a fourni les recettes suivantes de 1954 à 1956:

1954: pour 19 127 500 kg de café = 1 530 200 francs

1955: pour 17 945 400 kg de café = 1 435 630 francs

1956: pour 22 452 800 kg de café = 1 796 200 francs

Quant aux dépenses, elles ont atteint 580 000 francs en 1954, 610 000 francs en 1955 et 680 000 francs en 1956. Même si l'on doit prévoir qu'elles seront un peu plus élevées ces prochaines années, une surtaxe de 4 francs par 100 kilos de café suffira pour y subvenir.

IV. EXPLICATIONS RELATIVES AUX ARTICLES DU PROJET

Titre et préambule

La réduction des frais de transport prévue ne repose pas sur un système de répartition alimenté par des taxes *ad hoc*, mais elle est obtenue grâce à des subsides couverts au moyen des ressources générales de la Confédération; dans ces conditions, il convient d'abandonner le terme de «compensation» et de le remplacer par celui de «subside», qui reflète plus exactement la situation. D'où le titre de l'arrêté.

En ce qui concerne la constitutionnalité de cette mesure, nous renvoyons aux considérations que nous avons développées dans notre message du 18 août 1952 à l'occasion de la révision du régime de compensation, ces considérations demeurant pleinement valables. S'il est vrai que la situation économique de maintes régions de montagne s'est améliorée ces dernières années, grâce surtout à l'expansion du tourisme et à l'activité suscitée par la construction d'usines électriques, il n'en reste pas moins que les vallées de montagne écartées notamment, qui doivent être les premières bénéficiaires des subsides, continuent de compter parmi les «régions dont l'économie est menacée» au sens de l'article 31 bis, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution fédérale.

Article premier: Principe:

Cet article maintient le principe des subsides de transport.

Article 2: Marchandises de consommation courante:

Cet article énumère limitativement les marchandises dont le transport donne droit aux subsides.

Article 3: Désignation des régions de montagne:

Cet article maintient (1^{er} et 2^e al.) la règle générale selon laquelle les subsides ne sont accordés qu'aux communes dont les frais de transport supplémentaires atteignent au moins trois francs par 100 kilos. La nouvelle rédaction des dispositions définissant les régions de montagne éliminera les difficultés d'interprétation auxquelles l'article 2 de l'arrêté actuel, quelque peu confus, donne lieu lorsqu'on le considère en rapport avec l'article 5, 2^e alinéa. La nouvelle réglementation permettra de maintenir le bénéfice des subsides aux communes qui ne les ont obtenus jusqu'ici qu'à la faveur d'une interprétation libérale. De plus, en vertu du 3^e alinéa, la Confédération pourra étendre le droit aux subsides à d'autres localités qui se trouvent dans une situation analogue à celle des communes qui les touchent déjà actuellement.

Article 4: Droit aux subsides:

Aucune modification de principe n'est nécessaire sur ce point et les dispositions actuelles peuvent être reprises telles quelles. Comme par le passé, les subsides seront accordés aux fournisseurs (grossistes et fabricants) qui livrent des denrées alimentaires énumérées à l'article 2 et du savon à lessive franco domicile aux détaillants, ménages collectifs et entreprises de transformation de caractère non industriel des régions de montagne.

Article 5: Conditions d'allocation des subsides:

Les fournisseurs (grossistes et fabricants) n'ont droit aux subsides que s'ils facturent la marchandise au même prix à leurs clients des régions de montagne qu'à ceux de la station de plaine — laquelle s'identifie en général avec la dernière station de chemin de fer. Ils sont en outre tenus de prendre les dispositions qu'on peut attendre d'eux pour que le détaillant fasse bénéficier les consommateurs de la réduction de prix obtenue grâce aux subsides. En exigeant que le prix de détail soit indiqué sur l'emballage du produit, le 2^e alinéa, lettre *b*, fournira le moyen de vérifier si cette réduction est effectivement reportée sur les prix de vente au détail.

Article 6: Transports publics:

Les subsides versés pour les transports par chemin de fer sont calculés d'après les tarifs en vigueur. Sont réputés supplémentaires, en règle générale, les frais qui résultent de l'écart entre les tarifs majorés des chemins de fer de montagne et les tarifs des chemins de fer fédéraux (art. 6, 1^{er} al., en relation avec art. 3, 2^e al.). Pour certaines régions écartées aux longues voies d'accès, telles que l'Engadine et les vallées transalpines des Grisons, un simple remboursement des frais supplémentaires constituerait une mesure insuffisante; c'est pourquoi le projet prévoit, à l'instar de la régle-

mentation actuelle, la possibilité de rembourser dans ces cas la totalité des frais de transport.

Article 7: Transports privés:

Pour les motifs exposés plus haut (III, 3), il n'est pas facile de fixer les subsides à accorder pour les transports par camion. L'article 7, 1^{er} alinéa, pose en principe que tous les frais de transport en montagne qui dépassent les frais moyens des transports en plaine — considérés comme frais normaux — doivent être remboursés. Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral fixera les subsides pour les diverses localités.

Article 8: Envois en gros et envois par la poste:

Seuls les frais supplémentaires effectifs doivent être remboursés. Il convient donc, en fixant les subsides, de tenir compte des économies que les envois en gros par chemin de fer ou par camion peuvent permettre de faire. Comme c'est le cas aujourd'hui, aucun subside ne sera alloué pour les envois par la poste; en effet, les colis postaux jusqu'à 15 kilos sont soumis à des taxes uniformes, le tarif ne faisant pas de distinction entre la plaine et les régions de montagne.

Article 9: Restitution et suspension des subsides:

Cette disposition, conforme à la réglementation actuelle, prévoit la restitution des subsides touchés sans droit et la suspension du droit aux subsides. De plus, les subsides alloués aux communes situées à la frontière peuvent être abaissés pour empêcher des abus (2^e al.).

Article 10: Droit de douane sur le café:

Pour les motifs exposés au chapitre III, chiffre 7, le droit de douane sur le café pourra être réduit de 4 francs et abaissé de 58 à 54 francs par 100 kilos.

Article 11: Entrée en vigueur et exécution:

La question de savoir si les subsides de transport ne pourraient pas être remplacés par d'autres mesures en faveur des régions de montagne écartées devra être étudiée plus à loisir. Il se recommande dès lors de fixer à 5 ans la durée de validité de l'arrêté.

Le Conseil fédéral établira les prescriptions d'exécution nécessaires; il devra en particulier désigner les localités mises au bénéfice des subsides et fixer les taux de remboursement des transports par chemin de fer et par camion.

Nous vous proposons, en conclusion, d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé

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

Berne, le 5 avril 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Streuli

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

11544

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

**l'allocation de subsides pour le transport de marchandises
de consommation courante dans les régions de montagne**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 28 et 31 bis, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 5 avril 1957,

arrête:

Article premier

Principe

La Confédération alloue des subsides, selon les dispositions suivantes, à titre de contribution aux frais de transport de marchandises de consommation courante destinées à des régions de montagne dont l'économie est menacée.

Art. 2

Marchandises de consommation courante

Sont considérés comme marchandises de consommation courante : le sucre, le café, le cacao, le riz, le maïs, les produits d'avoine et d'orge, les légumineuses, les conserves de légumes et de fruits de fabrication suisse, les pâtes alimentaires, les graisses et huiles comestibles, ainsi que le savon de toilette et les produits pour lessive contenant du savon.

Art. 3

Régions de montagne

¹ Sont réputées régions de montagne au sens du présent arrêté les localités habitées toute l'année qui supportent, pour les transports effectués par des entreprises officielles de la station de plaine au lieu de destination, des frais supplémentaires montant à trois francs ou davantage par 100 kilos de marchandise.

² Sont réputés supplémentaires les frais qui résultent de la différence entre les tarifs des chemins de fer des régions de montagne et celui des chemins de fer fédéraux, y compris les autres frais occasionnés par le transport de la station de chemin de fer la plus proche au lieu de destination, lorsque ce dernier est situé hors du rayon local de la station.

³ En cas de circonstances spéciales, le Conseil fédéral peut désigner d'autres localités comme régions de montagne.

Art. 4

Droit aux subsides

Ont droit aux subsides les fournisseurs (grossistes et fabricants) qui livrent des marchandises des espèces énoncées à l'article 2 à des revendeurs, ménages collectifs et entreprises de transformation sans caractère industriel soit franco domicile soit, lorsque le destinataire prend livraison de la marchandise chez le fournisseur, avec déduction des frais de transport correspondants.

Art. 5

Conditions d'allocation des subsides

¹ Les subsides ne sont alloués qu'à condition que le fournisseur livre la marchandise dans la région de montagne au même prix qui est facturé à la station de plaine et qu'il prenne d'autre part les dispositions qu'on peut attendre de lui pour que les revendeurs observent les prix de détail habituellement pratiqués à la station de plaine.

² Le Conseil fédéral peut subordonner l'allocation des 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. 6

Transports publics

¹ Pour les transports effectués par les entreprises de transports publics, les frais supplémentaires sont, en règle générale, remboursés conformément à l'article 3, 2^e alinéa.

² Si les frais occasionnés par le transport de la station de plaine au lieu de destination dépassent quatre francs par 100 kilos, et autant que des conditions particulières le justifient, le remboursement porte sur l'ensemble des frais de transport et non seulement sur les frais supplémentaires.

Art. 7

Transports privés

¹ Pour les transports effectués par le fournisseur ou le destinataire lui-même ou par une entreprise de transports privés, les subsides sont calculés de manière à couvrir les frais occasionnés par le transport du lieu d'établissement du grossiste le plus proche au lieu de destination dans toute la mesure où ils dépassent la moyenne des frais de transport en plaine.

² Le Conseil fédéral fixe les subsides pour les différentes localités.

Art. 8

Envois en gros et envois par la poste

¹ Les subsides sont fixés pour 100 kilos de marchandise, y compris l'emballage habituel. Ils peuvent être abaissés pour les envois en gros dans la mesure des économies faites.

² Les envois par la poste ne donnent droit à aucun subside.

Art. 9

Restitution et suspension des subsides

¹ Quiconque a obtenu un subside auquel il n'avait pas droit est tenu de le restituer. S'il était de mauvaise foi, il doit en outre être privé de tout nouveau subside pendant un laps de temps approprié. La même mesure sera prise à l'égard de celui qui aura refusé de se soumettre à un

contrôle, donné sciemment des indications inexactes ou refusé de fournir des renseignements. Est réservée la poursuite fondée sur le code pénal.

² Si les quantités de marchandise livrées dans des localités situées à la frontière excèdent les besoins normaux de la population, les subsides pourront être suspendus pendant un laps de temps approprié.

Art. 10

Droit de douane sur le café

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

Numéro du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit fr. par q
45	Café:	
	— brut	54.—

Art. 11

Entrée en vigueur et exécution

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Il a effet jusqu'au 31 décembre 1962.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution nécessaires; il peut en particulier établir des dispositions en vue d'assurer le report de la réduction sur les prix de détail et prévoir des contrôles.

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.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant des subsides pour le transport de marchandises de consommation courante destinées à des régions de montagne (Du 5 avril 1957)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7346
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1957
Date	
Data	
Seite	1025-1044
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 623

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.