

# Feuille Fédérale

Berne, le 8 juin 1967

119<sup>e</sup> année

Volume I

N° 23

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9700

## Message

### du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures temporaires en vue d'atténuer les pertes de l'économie forestière à la suite des dommages causés par les ouragans

(Du 26 mai 1967)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous faire rapport sur l'étendue des dommages causés par les ouragans de février et de mars 1967 dans les forêts du plateau suisse et de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures temporaires en vue d'atténuer les pertes de l'économie forestière à la suite des dommages causés par les ouragans.

#### I. L'étendue des dommages

Les journées du 23 au 28 février et du 13 mars 1967 ont été catastrophiques pour la forêt suisse. Selon les estimations faites jusqu'ici par les services forestiers, 2 376 000 m<sup>3</sup> de bois au total ont été brisés et déracinés. Le tableau ci-après montre que les rafales de vent ont sévi surtout sur le plateau, en y causant les plus graves dommages:

Cantons	Total des m <sup>3</sup> de chablis	Cantons	Total des m <sup>3</sup> de chablis
Zurich .....	400 000	Schaffhouse .....	71 000
Berne .....	547 000	Appenzell Rh.-Ext. ....	7 000
Lucerne .....	223 000	Appenzell Rh.-Int. ....	1 000
Uri .....	—	Saint-Gall .....	80 000
Schwyz .....	7 000	Grisons .....	10 000
Unterwald-le-Haut .....	5 000	Argovie .....	530 000
Unterwald-le-Bas .....	11 000	Thurgovie .....	100 000
Glaris .....	6 000	Tessin .....	—
Zoug .....	34 000	Vaud .....	60 000
Fribourg .....	72 000	Valais .....	—
Soleure .....	180 000	Neuchâtel .....	15 000
Bâle-Ville .....	2 000	Genève .....	—
Bâle-Campagne .....	15 000		
		<b>Total</b>	<b>2 376 000</b>

Proportionnellement aux surfaces de leurs forêts, ce sont les cantons de Berne (Mittelland), Soleure, Argovie, Lucerne, Zoug, Zurich, Schaffhouse et Thurgovie qui ont été le plus touchés.

Les quelque 2,4 millions de m<sup>3</sup> de chablis représentent environ les deux tiers d'une coupe annuelle normale pour l'ensemble de la forêt suisse. Le gros du sinistre est constaté en certains points du plateau, où le bois abattu représente, dans diverses communes, 15 à 20 fois la coupe annuelle. Il est des arrondissements forestiers qui ont annoncé jusqu'à 300 000 m<sup>3</sup> de chablis.

Les dommages diffèrent d'un endroit à l'autre. Ce sont surtout des arbres isolés ou des groupes d'arbres qui ont été renversés sur les lisières de la zone sinistrée, mais on rencontre aussi dans les régions les plus touchées des surfaces dévastées de plusieurs hectares. Rapportée à la contenance moyenne en bois de la forêt suisse, la quantité de chablis correspond à une surface de quelque 7000 hectares.

Les peuplements de résineux sont ceux qui ont le plus souffert, car les feuillus, encore dénudés, offraient une surface moindre aux attaques du vent.

En raison de la grande quantité de bois brisé et fendu, la proportion du bois de valeur pour le sciage et la charpente est bien inférieure à ce qu'elle est en cas de coupes normales. Cette proportion sera au maximum de 50 pour cent et se chiffrera donc à 1,2 million de m<sup>3</sup> environ. Il devrait y avoir quelque 600 000 à 700 000 stères de bois à papier, le reste étant du bois d'industrie enstéré (pour panneaux de fibres et panneaux de particules) et du bois de feu.

## II. Les conséquences pour l'économie forestière

Diverses circonstances font que ces dommages sont lourds de conséquences pour l'économie forestière suisse :

1. La situation de notre économie forestière a sans cesse empiré ces dernières années, du fait que malgré la rationalisation, les frais de production ont fortement augmenté en raison de la hausse des salaires, alors que le rapport diminuait à cause de la concurrence internationale croissante. En peu d'années, le produit de la forêt a baissé en moyenne de moitié ou plus. Toujours plus nombreux sont les comptes forestiers de propriétaires de droit public qui se soldent par des déficits. Dans le canton de Saint-Gall, par exemple, l'excédent d'exploitation (produit net, compte non tenu des investissements et de l'impôt), qui était encore pour la période de 1960 à 1965 de 29 francs par m<sup>3</sup> pour la forêt de l'Etat et de 33 francs par m<sup>3</sup> pour les autres forêts publiques, est tombé à 26 francs et à 21 francs par m<sup>3</sup> dans l'exercice 1965/1966. Si l'on considère l'excédent global (y compris les investissements), les résultats sont les suivants : forêts de l'Etat 1960 à 1965 : 22 francs par m<sup>3</sup>; 1965/1966 : 18 francs; autres forêts publiques 1960 à 1965 : 27 francs; 1965/1966 : 12 francs. Si la baisse continuait, le produit, déjà modeste, se transformerait en déficit.

2. Le fait que la tempête a causé ses ravages à un moment où les coupes normales d'hiver étaient à peu près terminées pèse particulièrement lourd. On ne peut donc compenser que dans une faible mesure cette quantité excessive de bois abattu en ajournant l'exécution de coupes ordinaires. Selon les communications des cantons, la compensation est possible pour quelque 150 000 m<sup>3</sup>, soit environ le 6 pour cent seulement du bois abattu par les ouragans.

Si, dans certaines régions, le bois des coupes d'hiver est vendu et si, par suite, les besoins des acheteurs sont couverts pour une année, il en est encore ailleurs des quantités considérables, invendues, dans les forêts ou sur les places de stockage.

L'économie forestière, qui était auparavant déjà en difficulté, s'est trouvée en face d'une situation aggravée d'un coup par suite des ouragans.

3. Une grande quantité de bois est brisé ou fendu. Ainsi, du bois d'œuvre de haute qualité est devenu du bois à papier, du bois d'industrie ou du bois de feu d'un prix moindre, dont le façonnage est, de surcroît, encore plus cher. Dans bien des régions, le bois de feu ne se vend que très difficilement de nos jours.

4. L'offre excessive de bois et la capacité d'absorption limitée du marché intérieur ont déjà entraîné une forte baisse des prix. A cela s'ajoute que les tempêtes ont également provoqué des dégâts en Allemagne et en Autriche, soit pour des volumes de 10 et de 2 millions de m<sup>3</sup>. On offre actuellement chez nous à des prix très bas — jusqu'à 35 francs inférieurs aux prix pratiqués jusqu'ici, qui étaient cependant plus élevés que ceux des pays environnants avant que le sinistre ne survienne — du bois en provenance du sud de l'Allemagne.

5. La demande fortement accrue de forestiers-bûcherons pour le façonnage du bois abattu ainsi que la nécessité de faire venir de la main-d'œuvre d'autres cantons et même, en grand nombre, de l'étranger (Italie, Autriche, Yougoslavie) ont provoqué de manière générale une forte augmentation des salaires à la tâche. De plus, le seul façonnage du bois gisant pêle-mêle est déjà malaisé et revient ainsi beaucoup plus cher.

6. Comme ces grandes quantités de bois ne peuvent pas être façonnées immédiatement, il existe un grand danger de prolifération des bostryches dans le bois abattu, les parasites pouvant ensuite attaquer les arbres sur pied et augmenter ainsi considérablement les dommages. Pour prévenir le mal, il est indispensable de traiter le bois avec des produits chimiques. Selon les articles 32 bis et 42 de la loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (RS 9, 511; RO 1956, 1297), la Confédération peut rembourser aux cantons le tiers des frais de ces mesures au maximum ou, exceptionnellement, la moitié, aux cantons financièrement faibles, à condition que les cantons allouent eux-mêmes des subventions. Même s'il est fait usage de cette faculté (cf. chiffre V infra), les frais restants représenteront encore une lourde charge pour les propriétaires de forêts.

7. Suivant l'expérience, les conséquences des ouragans se manifesteront pendant des années encore dans les peuplements dévastés, du fait que des arbres seront abattus sur les lisières en pente abrupte par des vents moins forts ou périront sous l'ardeur du soleil.

Une fois le bois façonné et la vidange des rémanents de coupe faite, les propriétaires sont tenus de reboiser les vides, conformément à l'article 32 de la loi sur la police des forêts. Selon l'article 42 de la loi, la Confédération peut allouer des subventions de 30 à 50 pour cent pour les frais de ces reboisements. Les charges des propriétaires n'en resteront pas moins importantes, indépendamment du fait qu'ils devront ensuite soigner les cultures pendant des années sans en tirer aucun rapport pendant des décennies.

### III. Mesures d'entraide

L'économie forestière a aussitôt mis en œuvre des mesures d'entraide pour faire face à l'état d'urgence autant que cela lui était possible. Il était particulièrement urgent de façonner le bois, de l'écorcer et de le stocker rationnellement en faisant appel à de la main-d'œuvre du pays et de l'étranger et en prenant des mesures préventives contre la prolifération des parasites, par l'engagement de nombreuses équipes mobiles chargées des traitements et munies des machines et de l'outillage adéquats. En même temps, on a suspendu les coupes normales, même dans les régions épargnées par la tempête.

La conférence des chefs des départements cantonaux des forêts a décidé de tout mettre en œuvre pour que l'exploitation normale soit diminuée l'hiver prochain et sans doute aussi l'hiver suivant, avec le concours notamment des cantons épargnés, en vue d'alléger le marché du bois. En outre, les cantons ont pris des mesures pour mettre des crédits intermédiaires à la disposition de propriétaires financièrement faibles.

### IV. Demandes d'aide de la Confédération

Considérant que les mesures prises par l'économie forestière et par les cantons ne suffisent pas, des membres des chambres fédérales, divers gouvernements cantonaux, la conférence des chefs des départements cantonaux des forêts, ainsi que des associations suisses de l'économie des forêts et du bois, ont fait des démarches auprès du Conseil fédéral pour que la Confédération prenne des mesures d'aide appropriées.

- Le 27 février 1967, le conseiller national Leu a demandé dans une petite question urgente si le Conseil fédéral n'était pas aussi d'avis que la situation extraordinaire créée par les conséquences des ouragans implique une interdiction immédiate et temporaire des importations.
- Le 28 février 1967, le conseiller national Tschumi a déposé une motion, appuyée par 21 cosignataires, demandant que le Conseil fédéral soit chargé:

- a. De freiner énergiquement et immédiatement les importations de bois, en raison des difficultés extraordinaires, de façon à assurer le placement des bois du pays;
  - b. De prendre des mesures pour atténuer les dommages causés par le vent et pour le reboisement des surfaces ravagées.
- Le 9 mars 1967, MM. Buri, député au Conseil des Etats, Grandjean, Tschumi et Leu, conseillers nationaux, ont adressé au Conseil fédéral un mémorandum demandant
  - a. Des mesures d'ordre général:
    - 1. Augmentation de la capacité de prise en charge par le marché indigène, c'est-à-dire octroi de facilités pour le stockage par l'allocation d'une aide financière aux propriétaires de forêts, commerçants et entreprises de transformation;
    - 2. Limitation de l'importation du bois, en particulier du nord et de l'est;
    - 3. Encouragement de l'exportation du bois vers les pays méditerranéens grâce à des réductions des frais de transport et à des subventions à l'exportation.
  - b. Des mesures pour des cas particuliers, c'est-à-dire en faveur de propriétaires de forêts publiques et privées financièrement faibles
    - 1. Subventions pour les frais supplémentaires de lutte contre les insectes;
    - 2. Subventions pour le reboisement des surfaces dévastées;
    - 3. Avances de fonds sur stocks de grumes qui ne seront vendus qu'à partir de l'automne 1967, à titre de prêts pour les frais de façonnage et de transport qui doivent être payés maintenant.
- Le 17 mars 1967, les conseillers fédéraux Tschudi et Schaffner ont reçu une délégation de personnalités touchant de près à l'économie forestière et, le 6 avril 1967, une délégation de l'association suisse de l'industrie du bois pour délibérer avec elles des possibilités d'instaurer un régime d'aide efficace de la Confédération.
- Dans des lettres séparées, les gouvernements des cantons de Zurich, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie ont attiré notre attention sur la situation préoccupante de leur économie forestière et demandé que la Confédération prenne des mesures appropriées.
- Lors d'une séance extraordinaire, la conférence des chefs des départements cantonaux des forêts a discuté à fond de la situation créée par les dommages consécutifs aux ouragans. En conclusion des délibérations, elle nous a adressé, le 20 avril, une lettre contenant les propositions suivantes:
  - 1. Limitation efficace de l'importation du bois, à pousser jusqu'au blocage si les offres continuaient à se faire à des prix inférieurs;

2. Encouragement de l'exportation par l'allocation de subventions et des contributions aux frais de transport;
3. Soutien des mesures de la banque nationale en matière de crédit;
4. Préparation immédiate d'un arrêté fédéral pour la session de juin des chambres fédérales.

#### V. Mesures immédiates de lutte contre les parasites et les maladies

L'allocation de subventions pour les mesures de protection de la forêt contre les maladies et les parasites et pour le reboisement des surfaces dévastées est déjà réglée par la loi. C'est pourquoi, le 27 avril 1967, nous avons pris, à titre de mesure immédiate, en vertu de l'article 32 de la loi sur la police des forêts, un arrêté sur «la défense des forêts contre les maladies et les parasites qui les menacent à la suite des ouragans catastrophiques de 1967». En vertu de l'arrêté, les cantons doivent, pour protéger la forêt contre les dangers aggravés consécutifs aux ouragans de février et de mars 1967, «surveiller tout particulièrement les régions menacées d'attaques de maladies ou d'insectes et prendre à temps les mesures de prévention et de lutte nécessaires». Les services forestiers cantonaux sont tenus d'établir à cet effet un plan de défense, qui doit être soumis à l'approbation de l'inspection fédérale des forêts, si possible avant la mise à exécution des travaux techniques. Les plans contiendront toutes les indications utiles, notamment sur le genre et l'importance du danger, la situation et la surface des forêts menacées ou déjà attaquées, l'organisation et l'application des mesures prévues et sur le montant approximatif des dépenses pouvant faire l'objet de subventions. Celles-ci sont prévues pour

- a. L'acquisition ou, en lieu et place, l'amortissement ou la location de l'outillage et des machines nécessaires pour appliquer les mesures de prévention et de lutte;
- b. L'achat de produits défensifs;
- c. Les frais de carburants, de réparations et d'entretien;
- d. L'indemnisation de la main-d'œuvre chargée d'appliquer les mesures.

Les subventions sont échelonnées selon les taux suivants:

- a. Pour les cantons financièrement faibles, 33 pour cent,
- b. Pour les cantons de force financière moyenne, 27 pour cent,
- c. Pour les cantons financièrement forts, 21 pour cent.

Pour des mesures particulièrement coûteuses, qui doivent être appliquées en grande partie par des cantons financièrement faibles, la Confédération peut rembourser aux cantons jusqu'à la moitié des frais dont l'état sera produit.

#### VI. Autres possibilités d'aide de la Confédération

Mises à part les contributions de la Confédération pour les mesures de lutte contre les parasites et les maladies et pour le reboisement des surfaces dévastées,

dont le Conseil fédéral peut décider de lui-même d'un cas à l'autre en vertu de la loi sur la police des forêts, les requêtes adressées aux autorités fédérales selon l'exposé qui précède portaient sur les points suivants :

- Limitation temporaire, éventuellement blocage de l'importation du bois ;
- Octroi d'une aide financière aux propriétaires de forêts, commerçants et entreprises de transformation, ou octroi d'avances de fonds sur stocks de grumes qui seront mis en vente à partir de l'automne 1967 seulement ;
- Encouragement de l'exportation du bois par des contributions aux frais de transport et par le versement de suppléments de prix à l'exportation.

Nous avons examiné ces demandes avec soin et les avons discutées lors de différentes conférences avec les associations. A ce sujet, nous avons l'honneur de vous soumettre l'avis suivant :

### *1. Limitation temporaire, éventuellement blocage de l'importation du bois*

Selon le droit interne, le Conseil fédéral ne peut restreindre temporairement les importations ou les interdire, à titre de mesure de politique commerciale, que « si des mesures prises par l'étranger ou si des conditions extraordinaires régnant à l'étranger ont sur le trafic des marchandises ou des paiements de la Suisse avec l'étranger des incidences telles que des intérêts économiques suisses essentiels s'en trouvent affectés » (art. premier de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger). Cet arrêté permet uniquement de prendre des mesures de défense économique. Des mesures destinées principalement à assurer une protection particulière à diverses branches de notre économie, au besoin en dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la constitution, ne sont admissibles que si une base légale existe ou est créée à cet effet en vertu des articles d'ordre économique. Toutes les mesures qui concernent le commerce entre Etats doivent tenir compte, en outre, des engagements internationaux de la Suisse. Il n'est guère d'autre pays qui soit tributaire comme le nôtre de son commerce extérieur. La Suisse a donc un intérêt éminent à ce que les engagements internationaux sur la libéralisation du commerce soient respectés. Il serait inadmissible qu'elle y manque. Les conséquences graves que cela pourrait avoir pour toute l'économie suisse sont évidentes.

Bien que des limites soient de ce fait clairement assignées aux mesures que peut prendre le département de l'économie publique, les démarches qui s'imposaient ont été entreprises, par prévoyance, sitôt que la catastrophe a été connue. La division du commerce a immédiatement ordonné la surveillance permanente de l'importation du bois. Le 7 mars 1967 déjà, le problème du bois a été un point capital des négociations officielles menées avec une délégation de la République fédérale d'Allemagne. Les autorités allemandes ont été avisées à temps qu'en raison de l'étendue de la catastrophe, la Suisse ne pourrait tolérer

qu'on tentât en Allemagne d'atténuer les dommages que les ouragans y avaient également causés en écoulant du bois en Suisse au point qu'il en résulte une augmentation extraordinaire de nos importations. En même temps, on a demandé d'engager des négociations avec une délégation autrichienne, ce qui put se faire à Vienne les 6 et 7 avril. Il fut exposé aux autorités autrichiennes que notre pays ne resterait pas passif s'il se révélait que du chablis était importé en quantité inhabituelle d'Autriche. Les deux pays se sont montrés compréhensifs en cette occurrence. En Suisse, les milieux du commerce du bois, des entreprises de sciage et de l'industrie de la cellulose et du papier ont témoigné du même esprit de compréhension dans les discussions qui ont immédiatement eu lieu avec eux. Il faut donc espérer — et les renseignements obtenus sur l'état de l'importation à ce jour autorisent cet espoir — qu'il n'y aura pas d'accroissement extraordinaire des importations, lequel seul permettrait, aux termes de l'article premier de l'arrêté fédéral, d'édicter des restrictions. Si, contrairement à cette attente, l'importation de sciages et de grumes résineux devait augmenter dans des proportions extraordinaires, nous n'hésiterions pas à prendre les mesures qui s'imposent. Les dispositions nécessaires à cet effet ont été arrêtées. Des restrictions à l'importation ne peuvent cependant être édictées que si cela se révèle absolument indispensable. Les autorités responsables de la politique commerciale doivent avoir les moyens de prouver la nécessité de ces mesures dans les institutions internationales s'occupant de ces problèmes (GATT, AELE).

Le département de l'économie publique et la division du commerce ont ainsi pris à temps les dispositions qui pouvaient l'être en politique commerciale. Ils font cependant remarquer que les milieux de l'économie des forêts et du bois ne doivent pas surestimer l'importance du problème sous son aspect de politique commerciale. Depuis le début de ce siècle, la Suisse est un pays importateur de bois. Sauf, durant deux brèves périodes en raison de la guerre, il est tributaire dans une mesure croissante de l'importation pour couvrir ses besoins. Pour le bois d'œuvre résineux, la part des importations représentait en moyenne, ces trois dernières années, un bon quart de la consommation globale des grumes et sciages. Lorsque l'offre supplémentaire due aux ouragans aura été résorbée, la demande à l'importation augmentera de nouveau. C'est là encore une raison pour laquelle les autorités fédérales ne sauraient se résoudre à bloquer de but en blanc les importations.

## 2. *Facilités de crédit*

La possibilité d'octroyer des facilités de crédit, par exemple sous forme de contributions aux frais d'intérêts, a été aussi soigneusement étudiée par les services forestiers fédéraux, de concert avec l'administration des finances et la banque nationale. Elle n'a pas été retenue, en particulier parce qu'il s'agit là d'une tâche qui se présente tout différemment d'un endroit à l'autre. La Confédération n'en viendrait pas à bout sans charges administratives disproportion-

nées pour le contrôle d'un grand nombre de subventions modestes. Nous sommes également d'avis que dans les cas où l'aide des pouvoirs publics est vraiment nécessaire, celle-ci devrait être l'affaire des cantons, qui pourraient ainsi contribuer équitablement à atténuer les pertes.

### *3. Allocation de subventions pour atténuer les baisses de prix survenant dans l'exportation du bois*

Après une étude approfondie de la situation, il s'est révélé que les mesures d'aide de la Confédération auront le plus d'effet si l'on favorise les exportations vers certains marchés. Dans un avant-projet qui a été soumis le 1<sup>er</sup> mai, avec rapport à l'appui, aux gouvernements cantonaux, aux associations faitières de l'économie et aux organisations directement intéressées à la mise en œuvre du bois, nous avons par conséquent envisagé en principe deux sortes de subventions qui sont propres à produire cet effet: des suppléments de prix pour l'exportation des sciages et des contributions aux frais de transport des grumes. Dans les deux cas, les résineux seuls entrent en ligne de compte, car ces peuplements sont pour ainsi dire les seuls à avoir été sinistrés. Pour souligner en outre qu'il s'agit d'atténuer les pertes financières consécutives à la tempête, il a été prévu de subordonner l'allocation des subventions à la condition que les bénéficiaires prouvent qu'ils ont pris en charge une quantité correspondante de chablis. Pour ménager la plus grande mobilité possible face à l'instabilité du marché, il n'est pas prévu de limiter les subventions dans les cas particuliers. Cependant, l'article 2 de l'avant-projet prévoit que les contributions de la Confédération seront calculées de manière qu'elles ne soient en aucun cas plus élevées qu'il ne faut pour permettre d'abaisser les prix au niveau de ceux des marchés étrangers entrant en considération. La limitation des subventions doit se régler dans l'ordonnance d'exécution. Selon des estimations concernant les possibilités d'écoulement, qui ne peuvent sans doute se trouver que dans les pays méditerranéens, il faut compter avec des subventions allant jusqu'à 40 francs par m<sup>3</sup>. La somme globale prévue pour encourager l'exportation des sciages est de 4 millions de francs et celle à affecter à la réduction des frais de transport des grumes exportés de 1 million.

Les avis exprimés au sujet de ces propositions ont été en principe positifs. On a partout reconnu que l'intervention de la Confédération répond à une nécessité. Les opinions divergeaient en revanche à propos de différentes mesures.

Quelques cantons ont exprimé le désir que le destinataire de la subvention ne soit pas tenu de prouver qu'il a pris en charge une quantité correspondante de chablis. De grandes difficultés d'écoulement existeraient en effet aussi dans les cantons moins touchés par les ouragans. Nous estimons néanmoins que seules entrent en considération des subventions destinées à atténuer les conséquences financières des sinistres.

D'autres réponses contenaient des réserves au sujet de l'affectation des subventions. Ainsi, au lieu d'encourager l'exportation, on a suggéré d'employer les sommes disponibles à rationaliser le façonnage et le stockage du chablis

dans le pays, par exemple pour le bois dit écorcé blanc-blanc, solution qui faciliterait davantage le placement dans les industries de transformation du bois. Enfin, on a proposé d'accorder des subventions pour réduire les prix aussi dans les cas où, par la suite, l'exportation des produits fabriqués en bois pourrait s'accroître. Nous sommes toutefois d'avis que ces propositions ne peuvent pas entrer en considération dans le système d'aide envisagé. En facilitant le façonnage et le stockage du chablis dans le pays, on ne contribue pas à alléger le marché. L'application même d'une telle mesure serait administrativement très compliquée. Si l'on incluait la transformation du bois dans le système d'aide de la Confédération, cela reviendrait bien à encourager indirectement l'exportation mais élargirait outre mesure le cadre de l'intervention, l'effet pour les propriétaires de forêts restant problématique.

Les avis divergeaient le plus sur la question de savoir si les mesures d'aide devaient s'étendre aux grumes. Si les uns faisaient valoir qu'il est anti-économique et erroné de favoriser l'exportation d'une matière première, d'autres proposaient d'encourager l'exportation de grumes non seulement par des contributions aux frais de transport mais aussi par le versement de suppléments de prix (comme pour les sciages). Nous estimons juste de nous en tenir à la solution moyenne qui était à la base de l'avant-projet, c'est-à-dire d'envisager aussi, en principe, des mesures pour faciliter l'exportation des grumes mais de les limiter à des contributions aux frais de transport. Il est en revanche indiqué de tenir compte des réserves concernant la répartition du crédit prévue dans l'avant-projet — à raison de 80 pour cent pour les subventions à l'exportation de sciages résineux et de 20 pour cent pour les contributions aux frais de transport de grumes résineux — et d'ouvrir pour l'ensemble des mesures un crédit global de 5 millions de francs. La pratique révélera quelle est celle des deux dispositions qui ouvre le plus de possibilités, à charge pour nous de répartir la somme suivant les circonstances.

## VII. La base juridique

Les dommages survenus en février et mars 1967 ont porté un coup grave à l'ensemble de l'économie forestière suisse. Même les quelques rares régions qui ont été pratiquement épargnées en ont subi les conséquences en raison des baisses de prix dues à l'excès de l'offre de bois. C'est donc l'ensemble de cette branche économique qui est en péril; si l'on ne réussit pas, dans le délai utile, à alléger le marché en trouvant des possibilités de placement supplémentaires, on court le risque d'un véritable effondrement des prix, qui pourrait avoir de graves répercussions dans d'autres branches, notamment dans le commerce et l'industrie du bois, en raison de la dépréciation des stocks. Il faut donc endiguer cette évolution critique avant que d'autres milieux ne soient touchés. Les articles d'ordre économique de la constitution contiennent la base juridique nécessaire à cet effet. Selon l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, la Confédération a le droit, lorsque l'intérêt général le justifie, d'édicter des dispositions, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, «pour

sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence. . . » Des dispositions de ce genre ne peuvent être décidées que «si elles (les branches économiques ou professions) ont pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elles» (art. 31 *bis*, 4<sup>e</sup> al., *ctst.*). En outre, l'article 32 prescrit qu'elles ne peuvent être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple, sous réserve de l'article 89 *bis* pour les cas d'urgence survenant en période de perturbations économiques.

Les conditions prévues par la constitution sont sans aucun doute remplies actuellement pour que des mesures soient prises en faveur de l'économie forestière, c'est-à-dire pour alléger un marché du bois qui est surchargé.

Que l'économie forestière soit une branche économique importante au sens de l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, de la constitution, cela ne devrait pas donner lieu à contestation. Sur l'ensemble de la superficie de la Suisse, 9806,5 km<sup>2</sup>, soit plus du 20 pour cent, sont couverts de forêts. Dans les années 1964/1965, notre économie forestière a livré quelque 3,6 millions de m<sup>3</sup> de bois en moyenne annuelle, représentant 70 pour cent des 5,1 millions de m<sup>3</sup> environ de l'ensemble des besoins. Les recettes des seules forêts publiques se sont montées durant cette période à 230 millions de francs, et le produit total à plus de 300 millions.

L'économie forestière peut-elle être reconnue, le cas échéant, comme une branche économique importante et, partant, soutenue par la Confédération? C'est une question qui a déjà été examinée en détail par les chambres — ainsi que cela ressort des documents — en 1938, lors de la première discussion des articles d'ordre économique, et en 1945, lors de la seconde discussion. La réponse a toujours été affirmative. En revanche, les chambres n'ont pas accepté d'accoupler la sylviculture à l'agriculture, comme l'avaient demandé plusieurs députés, en faisant expressément mention de la première dans les dispositions spéciales pour l'agriculture (art. 31 *bis*, 3<sup>e</sup> al., lettre *b*, *ctst.*). Le conseiller national Stähli présenta en 1938 la première proposition de faire une place spéciale à la sylviculture dans les articles d'ordre économique; il la retira après que le rapporteur de la commission eut déclaré que l'ordre juridique existant offre tous les moyens de faire droit dans ce domaine (c-à-d. en sylviculture et économie forestière) à ce qui faisait l'objet des désirs de M. Stähli (*Bull. stén. CN* 1938, p. 368). En 1945, M. Stähli revint sur ce problème et demanda au chef du département de l'économie publique si la sylviculture est comprise dans la notion générale d'«agriculture» selon l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *b*, de la constitution. Jusqu'alors, disait-il, la majorité des juristes et aussi des membres de la commission l'avaient contesté (*Bull. stén. CN* 1945, p. 462). Le conseiller fédéral Stampfli répondit notamment ce qui suit:

Il sera quand même, possible lorsque l'intérêt général le justifiera, de prendre en vertu de la lettre *a*, des mesures particulières pour la sauvegarde de la sylviculture, et ces mesures pourront déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il n'est donc pas nécessaire de mentionner la sylviculture sous lettre *b*. Après cette déclaration selon laquelle elle doit aussi être comprise dans les branches économiques pour la sauvegarde

desquelles il est possible de prendre des mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, M. Stähli pourrait se déclarer satisfait et retirer sa proposition (*Bull. stén. CN 1945*, p. 521 — traduction). Le conseiller national Stähli se rendit à ce désir (*Bull. stén. CN 1945*, p. 522).

Par la suite, le conseiller national Knobel reprit la question et demanda que la sylviculture fût expressément mentionnée sous chiffre 2b (*Bull. stén. CN 1945*, p. 524). A cette proposition, le chef du département de l'économie publique répondit entre autres par ces mots :

Si la législation existante ne suffit pas, les changements doivent être opérés par la voie d'une revision de l'article 24 et de la législation qui en dépend. Je dois en revanche m'opposer à ce qu'on crée la base d'une législation forestière plus moderne en ajoutant tout simplement, comme en passant, deux mots aux articles économiques. Ce serait une erreur. Pour lutter contre les crises dont la sylviculture pourra être frappée, la lettre *a* offre exactement les mêmes possibilités que la lettre *b*, sans que la sylviculture soit spécialement citée. Les mêmes mesures d'aide et de protection entrent en considération pour elle comme pour toutes les autres branches économiques et professions. Ainsi nous obtenons ce que M. Knobel veut obtenir subsidiairement, indépendamment de la législation fondée sur l'article 24. Il est dans l'erreur s'il ne voit pas que toutes les mesures pour les cas de crise dans la sylviculture peuvent être prises en vertu de la lettre *a* (*Bull. stén. CN 1945*, p. 525 — traduction).

Au Conseil des Etats, M. Bosset, rapporteur, renseigna les députés sur la proposition déposée par M. Stähli au Conseil national et leur recommanda de ne pas faire mention de la sylviculture sous lettre *b* comme l'avait demandé la société forestière suisse (*Bull. stén. CE 1945*, p. 232). M. Vieli avait demandé, le 11 décembre 1945, un avis du chef du département de l'économie publique sur la question controversée. (*Bull. stén. CE 1945*, p. 225) Le conseiller fédéral Stampfli répondit, le 12 décembre 1945, que, selon l'article 31 *bis*, il serait possible.

de prendre des mesures en faveur de l'économie forestière avec faculté de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, si cette branche économique peut prouver qu'elle est menacée dans son existence et que ces mesures sont nécessaires à sa sauvegarde. En l'occurrence, il ne peut s'agir que d'exceptions.

Je déclare donc: l'économie forestière peut être rangée dans les branches économiques — elle est bien elle-même une branche économique — pour lesquelles des mesures peuvent être prises conformément à la lettre *a*... (*Bull. stén. CE 1945*, p. 234 — traduction).

Après une nouvelle intervention de M. Vieli, le conseiller fédéral Stampfli exposa ce qui suit, le 12 décembre 1945:

La question seule se pose en fait: l'économie forestière peut-elle, les producteurs de bois peuvent-ils, à certaines conditions, se fonder sur la lettre *a* pour demander à compter parmi les branches économiques pour lesquelles des mesures particulières peuvent être prises en vertu de la lettre *a*? Il faut y répondre par l'affirmative. Une autre lettre n'est pas nécessaire à cet effet, je l'ai également déclaré au Conseil national. L'économie forestière est aussi une branche de notre économie publique. Bien entendu, nous ne pouvons pas prendre de telles mesures en faveur de propriétaires ou de communes isolés. Toute la branche économique doit être menacée dans son existence pour qu'elles puissent l'être. (*Bull. stén.* CE 1945, p. 235 — traduction).

Pour ce qui est des menaces pesant sur l'existence de l'économie forestière — seconde condition pour que la Confédération accorde son aide en vertu des articles d'ordre économique — nous les avons déjà prouvées par des chiffres impressionnants. Alors que le coût du façonnage augmentait, ces derniers mois les prix de vente du bois ont baissé de 20 pour cent en moyenne par rapport à ceux de l'hiver 1965/1966 pour la première qualité, et davantage encore pour les autres qualités. Le produit obtenu avec les anciens prix ne couvrait que juste les charges dans les régions de montagne ( $\frac{2}{3}$  de la surface totale). Aujourd'hui l'économie forestière est près de n'être plus productive. En raison de cette menace qui pèse sur sa capacité de rapport et, partant, sur son existence, l'exploitation de grandes surfaces de forêts est gravement mise en question. Une forêt non cultivée cesse d'être une valeur pour l'économie générale; avec le temps, elle cesse aussi de remplir ses importantes fonctions protectrices et sociales.

Il faut enfin se demander si l'économie forestière a pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elle — dernière condition pour que la Confédération accorde son aide en vertu des articles d'ordre économique. A notre avis, cette condition est aussi remplie. En dépit de la menace de baisse des prix, de grandes quantités de chablis ont immédiatement été traitées contre les parasites et les maladies. Les groupements de propriétaires forestiers et de l'industrie du bois se sont concertés pour protéger, dans la mesure du possible, le mécanisme des prix contre des chutes imprévisibles. La conférence des chefs des départements cantonaux des forêts a décidé de diminuer les coupes de l'hiver prochain dans tous les cantons, par solidarité, pour contribuer, par là aussi, à alléger le marché. Toutes ces mesures ne suffiront cependant pas si l'on ne réussit pas à créer des possibilités de placement supplémentaires en accroissant les exportations, comme le propose le présent message.

Si aucune mesure n'est prise pour parer aux menaces pesant sur l'économie forestière, de nombreux autres groupes de l'industrie et de l'artisanat ainsi que toutes les exploitations agricoles liées à la sylviculture seront nécessairement touchés aussi. L'économie est donc menacée de perturbations dont les effets s'exerceraient bien au delà des groupes d'industrie directement affectés. On peut

donc dire à bon droit que les mesures prévues sont justifiées dans l'intérêt général, selon l'exigence fondamentale de l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

Nous avons également cherché à établir si le versement de suppléments de prix est une mesure admise au sens de l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, de la constitution. Les articles d'ordre économique ne précisent pas quelles sont ces mesures, et, partant, ne les restreignent pas non plus. Il faut donc étudier dans chaque cas quel est le genre de dispositions permettant de donner la forme la plus rationnelle et la plus économique possible à l'aide fédérale, étant entendu que seules celles qui sont conformes à l'ordre juridique général entrent en considération. Lors des discussions des chambres sur les articles d'ordre économique, on a simplement mentionné, outre les restrictions à l'importation et le système de la prise en charge, des subventions et aides financières telles que celles que nous proposons dans le présent projet d'arrêté.

### VIII. Clause d'urgence

Nous vous proposons de déclarer l'arrêté urgent en vertu des articles 32 et 89 de la constitution. Les mesures prévues ne souffrent aucun retard. Il s'agit d'alléger le marché dès que possible pour prévenir, ainsi que cela a été exposé, une détérioration de la situation dans l'économie forestière. Il faut en outre créer un fondement juridique sûr, de manière que les contrats d'exportation puissent se négocier sur la base d'assurances fermes.

Comme les mesures prévues devraient avoir atteint leur but dans le délai d'une année, la validité de l'arrêté peut être limitée à ce temps-là.

### IX. Dispositions d'exécution et rapport

Ainsi que nous venons de l'exposer à l'appui de la clause d'urgence, il s'agit de mettre rapidement en vigueur les mesures envisagées. Pour cette raison aussi, plusieurs organisations ont souligné, lors de la procédure de consultation, la nécessité de préparer immédiatement les dispositions d'exécution. Nous partageons cet avis. Aussi le département de l'intérieur a-t-il déjà élaboré un projet d'ordonnance d'exécution, qui sera mis au point et entrera en vigueur sitôt que les chambres auront pris leur décision.

Nous prévoyons de vous présenter un rapport circonstancié sur les effets de l'aide dans le rapport sur la gestion en 1967.

### X. Remarques concernant les différents articles

#### Titre et préambule

Le titre contient la définition des buts, qui a été voulue restrictive: les mesures prévues — limitées à une année — doivent contribuer à alléger le marché du bois par l'utilisation rapide du chablis. Il ne peut être question d'une

réduction générale des prix sur le marché intérieur, eu égard aux conséquences financières. Elle ne contribuerait d'ailleurs guère à accroître sensiblement, dans le délai utile, l'écoulement du bois. La base constitutionnelle de l'arrêté est exposée en détail dans le chapitre VII.

#### Article premier

Ainsi que nous l'avons déjà exposé, les mesures de la Confédération doivent servir à éviter de trop lourdes pertes aux propriétaires de forêts sinistrées, en favorisant l'exportation de bois pour alléger le marché. C'est pourquoi l'article premier prescrit la condition expresse que des quantités correspondantes de sciages et de résineux soient exportées pour que la Confédération verse ses subventions. En raison de la situation très mouvante du marché, il y a lieu de déterminer le genre des contributions et leurs limites (art. 2) dans les dispositions d'exécution seulement.

#### Art. 2

Des subventions n'ont de sens que si elles permettent effectivement d'augmenter le nombre des contrats pour l'exportation. Cependant, il ne s'agit pas de pousser simplement à l'exportation, en ramenant dans chaque affaire le prix à celui d'un marché étranger. Les dispositions d'exécution indiqueront les maximums admissibles pour les subventions au vu des résultats de sondages des marchés; en déterminant les marchés étrangers entrant en considération, nous veillerons à ce que le bois pour lequel de telles facilités sont accordées ne soit pas exporté vers des pays environnants qui ont subi aussi des dommages analogues aux nôtres du fait des ouragans.

#### Art. 3

Le montant global de 5 millions de francs nous paraît équitable. On l'a, certes, estimé trop bas dans quelques réponses; cependant, la plupart des organisations ayant participé aux pourparlers préliminaires l'ont considéré comme suffisant. On peut s'attendre que cette somme permettra d'exporter des quantités très importantes de bois et, partant, d'alléger sensiblement le marché suisse.

#### Art. 4

Si des irrégularités peuvent se commettre, ce devrait être principalement sous forme de faux dans les titres et d'escroquerie. L'article 4 garantit à la Confédération le droit d'exiger la restitution des subventions dans de tels cas.

#### Art. 5

Il est prévu de charger le département de l'intérieur de l'exécution. Ce sera l'inspection fédérale des forêts qui appliquera les mesures dans le détail.

## Art. 6

Le terme de validité d'une année est proposé dans l'idée que l'excédent de bois à exporter le sera dans ce délai et que le marché s'en trouvera allégé dans la mesure souhaitée. Les organisations intéressées considéreraient aussi cette durée comme suffisante.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'approuver le projet d'arrêté ci-après.

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

Berne, le 26 mai 1967.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**Bonvin**

Le chancelier de la Confédération,

**Ch. Oser**

(Projet)

**Arrêté fédéral**  
**instituant des mesures temporaires en vue d'atténuer**  
**les pertes de l'économie forestière à la suite des dommages**  
**causés par les ouragans**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *a*, 32 et 89 *bis* de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 26 mai 1967,

*arrête:*

Article premier

La Confédération alloue des subventions pour la prise en charge de chablis lorsque cette prise en charge contribue à alléger le marché du bois par l'exportation de grumes et de sciages résineux indigènes.

Art. 2

<sup>1</sup> Les subventions seront calculées de manière à permettre, au plus, d'adapter les prix à ceux des marchés étrangers.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral détermine dans les dispositions d'exécution les marchés étrangers entrant en considération ainsi que l'importance des subventions.

Art. 3

Les subventions selon l'article premier du présent arrêté ne devront pas dépasser le montant global de 5 millions de francs.

Art. 4

Les subventions touchées à tort seront restituées. La poursuite pénale est réservée.

Art. 5

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions nécessaires à cet effet.

Art. 6

Le présent arrêté est déclaré urgent. Il entre en vigueur à la date de sa publication et a effet pendant une année.

17491

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral  
instituant des mesures temporaires en vue d'atténuer les pertes de l'économie forestière à la  
suite des dommages causés par les ouragans (Du 26 mai 1967)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9700
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1967
Date	
Data	
Seite	949-965
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 464

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.