

La réforme constitutionnelle des finances de la Confédération et l'économie forestière

Autor(en): **Gonet, C.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal
= Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **99 (1948)**

Heft 11

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-766409>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

4 e. Bergell und Puschlav: Ausstrahlungen von *Ostrya carpinifolia* auf isolierten Standorten in der südalpiner Montanstufe bei Castasegna (um 700 m) und bei Campocologno, Brusio, Perpetua, Novaglia u. a. (550—800 m). (Nach Hegi.)

Bibliographie

1. Bettelini, A.: La flora legnosa del Sottoceneri. Bellinzona, 1904.
2. Christ, H.: Das Pflanzenleben der Schweiz.
3. Hegi: Flora von Mitteleuropa.
4. Hempel und Wilhelm: Die Bäume und Sträucher des Waldes.
5. Jäggi, M.: La vegetazione del Monte Caslano. Festschrift H. Schinz (Beiblatt zur Vierteljahresschrift der Naturforschenden Gesellschaft in Zürich), 1928.
6. Derselbe: Cenni sulla flora ticinese. Bellinzona, 2. Aufl., 1932.
7. Müller, H.: Morphologische Unterschiede an den Blättern von *Carpinus betulus* und *Ostrya carpinifolia*. Schweiz. Zeitschr. f. Forstw., 1923.
8. Plavšič, Svet.: Die Standorte von *Picea omorica* im mittleren Drainagebiet. Jahrbuch der Deutschen Dendrologischen Gesellschaft, 1939.
9. Pometta, M.: Über Buchenniederwälder des Tessin. Schweiz. Zeitschr. f. Forstw., 1926.
10. Regel, C.: Kreuz und quer durch den Pindus. I. Jahrbuch der Deutschen Dendrologischen Gesellschaft, 1942.
11. Scharfetter, R.: Das Pflanzenleben der Ostalpen. Wien, 1938.
12. Derselbe: Die Hopfenbuche, *Ostrya carpinifolia* Scop., in den Ostalpen. Mitt. Deutsche Dendrolog. Ges., 1928.
13. Derselbe: Beiträge zur Geschichte der Pflanzendecke Kärntens seit der Eiszeit. Gymnasialbericht Villach i. K., 1906.
14. Schröder, E.: Die Vegetation im westlichen Mittelmeergebiet, mit besonderer Berücksichtigung der Gehölze. Jahrbuch der Deutschen Dendrologischen Gesellschaft, 1939.

La réforme constitutionnelle des finances de la Confédération et l'économie forestière

Par Ch. Gonet, Zurich

La crise économique d'avant-guerre, puis la volonté de nous défendre pendant la guerre, font que les dettes de la Confédération s'élèvent maintenant à 13 milliards de francs. L'excédent passif de son bilan a passé de 1931 millions en 1939 à 8159 millions à fin 1947. 13 milliards de dettes à nourrir, 8 milliards d'excédent passif à amortir est pour certains une charge insupportable. C'est le remboursement d'une lignée de pièces de 1 franc de 104 000 km. de longueur, 2,6 fois le tour de la terre. C'est encore une dette fédérale de 3000 francs que chaque enfant suisse trouve dans son berceau en naissant, et qu'il est sensé rembourser au cours de sa vie. Pour d'autres, le trou est si grand qu'il ne se mesure plus. C'est l'infini dépassant l'homme, une infirmité qui n'interrompt pas la vie. Ils pensent que les choses de cet ordre de grandeur finissent par s'arranger d'elles-mêmes.

Les forestiers qui veulent guider le peuple vers la prospérité doivent penser autrement, se souvenir que les difficultés financières ne se surmontent jamais sans sacrifice et sans effort. Nous n'avons pas d'Oncle Marshall en Amérique. Ils doivent donc aborder objectivement et froidement le problème. Certes, l'excédent passif de 8 milliards est une plaie profonde, mais elle est honnête et non encore virulente. Elle peut guérir à la condition d'en prendre grand soin. Nous avons en effet encore des réserves. Nos habitations, nos cultures, nos industries, nos voies de communications sont intactes. Nos réserves consistent surtout en forces, en instruments et en possibilités de travail. Si elles ne sont pas dirigées par l'Etat, nationalisées, mais simplement soutenues par le gouvernement, gardien de la justice et de la paix sociale, elles peuvent nous tirer d'affaire.

Placé devant un passif bilanciaire, l'honnête homme diminue ses dépenses et cherche à augmenter ses recettes. La Confédération se doit d'agir en honnête homme. C'est la seule voie possible, et c'est notre intérêt à tous. Que ceux qui en doutent songent à la misère des pays qui ont laissé leur monnaie se dégrader et qui ont ensuite pratiqué l'inflation, maladie insidieuse, sans douleur au début, mais toujours fatale.

Le remède est simple, il s'énonce clairement. Mais il est toujours intransigeant et pénible à supporter. Il impose implacablement des restrictions et de nouvelles obligations. La cure est particulièrement délicate dans les Etats démocratiques, car le gouvernement ne doit pas seulement imposer aveuglément restrictions et obligations, mais encore les répartir équitablement avec escient et doigté entre ses mandants, en tenant compte de leur richesse, de leurs forces et de leur endurance.

La sagesse populaire affirme qu'il est plus facile à une veuve d'élever dix enfants qu'à dix enfants d'entretenir ensuite leur vieille mère. Les cantons suisses et les fils fédéralistes de mère Helvétie ressemblent souvent aux enfants de la veuve. Ils ont tous la volonté d'amortir le déficit bilanciaire de la Confédération. Ils ne refusent pas de faire leur part, mais ils ont une peur instinctive de faire plus que le voisin et de recevoir par la suite moins que lui. Cette crainte, ce contrôle constant des actions d'autrui, paralysent souvent les bonnes volontés, les initiatives et les élans généreux. Puis, dans tout effort de rétablissement financier, les Suisses soupçonnent des fins politiques qui pourraient leur forcer la main par la suite et ils ne veulent pas engager l'avenir.

La tâche du Conseil fédéral n'est donc pas facile, mais bien ingrate. Elle exige une ligne de conduite nettement tracée, de la patience et beaucoup de fermeté. La situation financière de la Confédération domine ses préoccupations et dicte souvent ses décisions. Obéissant à la Constitution fédérale qui le charge d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés, d'accroître leur prospérité

commune, et en conséquence d'assainir le bilan de la Confédération, le Conseil fédéral a dressé un plan d'assainissement financier. Il a été communiqué le 22 janvier 1948 avec un message à l'Assemblée fédérale, auquel était joint un projet d'arrêté modifiant les articles 30, 39, 41*bis*, 41*ter* et 42 de la Constitution. Il intéresse aussi l'économie forestière.

Le message témoigne la volonté du Conseil fédéral d'abandonner les pleins pouvoirs, l'arbitraire et l'insécurité pour une Constitution fédérale modifiée et pour s'en tenir ensuite aux lois qui en découleront. Le Conseil des Etats en a discuté au cours de sa session de printemps. Le Conseil national le fera incessamment. Puis le peuple souverain et les cantons devront se prononcer.

Les prélèvements de la Confédération, des cantons et des communes sous forme de contributions diverses, impôts directs et indirects, dépassent le 40 % du revenu du peuple suisse. Il n'est pas possible de maintenir cette allure des perceptions sans entamer la substance productive, sans tuer la poule aux œufs d'or. Le plan financier du Conseil fédéral ne prévoit donc pas d'impositions directes nouvelles. Il en supprime même, ainsi l'impôt de sacrifice pour la Défense nationale et l'impôt sur les bénéfices de guerre, mais il veut en consacrer d'autres, décidées aussi en vertu des pleins pouvoirs, en leur donnant une base constitutionnelle. Le plan estime leur rendement à 840 millions. Les recettes totales de la Confédération, qui ont atteint 2,4 milliards en 1946, sont escomptées dans le plan à 1 milliard 350 millions.

Comme le veut tout plan en équilibre, les prévisions des dépenses sont aussi ramenées à ce montant. Elles sont donc diminuées de 322 millions par rapport à celles faites pendant l'exercice 1946. Les dépenses pour la défense nationale sont budgetées à 400 millions, soit 200 millions de plus qu'en 1938. Le service de la dette absorbera 346 millions, 3,5 fois plus qu'avant la guerre. Par contre, les frais d'administration seront ramenés à 192 millions, soit 101 millions ou 35 % de moins que prévu pour 1948. Les subventions extraordinaires destinées à prévenir et combattre les crises économiques, les subventions pour les œuvres d'entraide nationales et internationales, etc., devisées à 232 millions pour 1948, sont ramenées à 150 millions, soit en diminution de 35 %.

Les subventions fédérales ordinaires pour les routes, voies navigables, endiguements, aérodromes, enseignement, agriculture, assistance, etc., devisées à 289 millions pour 1948, seront réduites à 262 millions, en diminution de 17 millions ou de 9,3 %.

Parmi celles-ci figurent aussi les subventions légales à l'économie forestière. Mais pour elles, la diminution prévue dépasse sensiblement la moyenne de 9,3 %. Passant de 3,3 millions, montant versé en 1946, à 2,5 millions budgetés pour 1948, le Conseil fédéral propose de les ramener à 1,7 million, soit de les réduire de 50 % par rapport aux verse-

ments de 1946 et de 32 % par rapport aux prévisions de 1948. C'est ce que les forestiers ne peuvent admettre et ressentent comme une menace de coup de poignard à un faible de la famille des économies helvétiques.

Le Conseil fédéral indique deux motifs à l'appui de ses propositions; voici le premier:

« Du moment que l'on admet aujourd'hui que le bien commun exige un entretien approprié de nos forêts, qui profite aux propriétaires eux-mêmes, on ne voit plus la nécessité pour la Confédération d'aider encore les cantons en participant aux traitements de leurs forestiers, dont certains ont la surveillance de forêts sises en dehors de la zone de protection. »

Et voici le second:

« Il ne faut pas perdre de vue que les subventions forestières ne doivent servir qu'à protéger le pays contre les dévastations des cours d'eau. En conséquence, et bien qu'elle soit des plus souhaitable, l'extension des forêts protectrices au delà des régions où naissent les torrents ne saurait fonder l'obligation de verser des subsides fédéraux. »

Ces deux arguments sont primaires, peut-être subjectifs, et en tout cas ignorants du passé, des engagements antérieurs pris par la Confédération, des dispositions constitutionnelles et des nécessités de l'économie forestière pour être utile à la collectivité.

Tout plan de réforme financière forme un tout. Il n'est donc pas possible de toucher au « doit » sans en faire de même pour l'« avoir ». Mais en admettant même que le plan soit tabou dans ses conclusions finales, il est permis de discuter la répartition des montants portés au « doit » comme celle de ceux portés à l'« avoir ». Puis, l'examen par les Chambres fédérales du budget de la Confédération pour 1948, qu'un fonctionnaire du Département des finances appela « le drame en 3 actes », le résultat des comptes de 1947, publié peu après et bouclant par un excédent de recettes après amortissement de 320 millions, font admettre des marges substantielles entre les prévisions de recettes et la nécessité de réduire les dépenses. Les peintres fédéraux du diable noir à la paroi sont des artistes. Ils savent l'animer. L'Administration fédérale des contributions connaît aussi des ruses de Sioux pour traquer le contribuable. L'économie forestière, enfin, n'émarge au budget de la Confédération que pour des petits montants, s'exprimant en unités de $\frac{1}{100}$ des dépenses totales. C'est donc son bon droit d'examiner et de juger pour elles-mêmes les réductions de subventions forestières proposées par le Conseil fédéral. Ceci d'autant plus qu'elle a fait sa large part, au profit de tous, avec dévouement et désintéressement, pendant toute l'économie de guerre.

Les subventions fédérales à la forêt sont versées depuis moins longtemps que celles pour l'endiguement et la correction du Rhin, du Rhône et des eaux du Jura. La Constitution de 1848 n'ordonnait pas à la Con-

fédération de s'intéresser à la forêt, à sa culture, à sa conservation et à son extension. Mais, au cours de la session des Chambres fédérales du printemps 1863, le conseiller national Weber, directeur du Département forestier bernois, déposa une motion invitant le Conseil fédéral à prendre toutes mesures utiles pour restaurer les montagnes et reboiser les bassins de réception des torrents. Il estimait qu'endiguer et corriger les cours d'eau, sans arrêter l'érosion par le reboisement des montagnes, était une œuvre incomplète et partant inutile. La motion fut acceptée. Profitant de l'occasion, la Société forestière suisse, sur proposition de Landolt, décida au cours de son assemblée tenue la même année à Bienne, d'adresser une requête au Conseil fédéral, pour lui demander de lui allouer un crédit afin qu'elle puisse effectuer des reboisements en montagne. Le Conseil fédéral, puis les Chambres fédérales, reconnurent la nécessité de cette action d'intérêt général. N'ayant pas d'organe administratif pour l'exécuter, elles décidèrent de porter au budget de la Confédération pour 1865 un montant de fr. 10 000 à disposition de la Société forestière suisse, société privée, n'offrant aucune garantie financière et de durée, à sa charge d'effectuer des reboisements, œuvre de longue haleine. C'est, à notre connaissance, la première subvention fédérale. En l'acceptant, la Société forestière suisse prit l'engagement de veiller à ce que les cantons versent une contribution au moins égale à celle de la Confédération. Cette première subvention et la condition posée sont remarquables et prouvent toute l'autorité et la confiance dont Landolt et la Société forestière suisse jouissaient.

Le comité de la société décida d'utiliser ce crédit de la façon suivante:

Etude et élaboration des projets par ses experts	fr. 1500
Propagande en faveur des reboisements	» 1000
Reboisement au Furna Tobel (canton des Grisons)	» 2500
Reboisement dans les bassins de réception des Brienzer Wildbäche (canton de Berne)	» 2500
Reboisement dans le bassin de réception de la Sionne (canton du Valais)	» 2500
	<hr/>
Total	fr. 10 000

Puis, survinrent les inondations de 1868. Les dégâts causés furent bien ceux que Landolt et les autres experts avaient prévus dans leurs rapports de 1860: 50 morts et 14 millions de dégâts. Le Conseil fédéral organisa, avec les gouvernements cantonaux, une collecte qui produisit la somme de 3 millions 245 mille francs, dont le tiers en provenance de l'étranger. Ce montant, impressionnant pour l'époque, prouve l'émotion que ces inondations avaient provoquée et l'impression profonde qu'elles avaient faite. Une commission fut chargée par le Conseil fédéral de répartir les dons. Ses délibérations, qui durèrent trois longues journées,

furent ardues et difficiles. Tandis que les représentants des cantons de plaine proposaient d'utiliser toute la somme recueillie à des travaux d'endiguements, de corrections et de reboisements destinés à prévenir les inondations futures, les délégués des cantons sinistrés voulaient que les dons soient intégralement répartis entre les personnes ayant subi des dommages moraux ou matériels. La plaine se reconnaissait ainsi solidaire des régions de montagne. On comprenait enfin que la restauration des forêts des hautes régions, dont l'intérêt dépassait les limites cantonales, était une œuvre non seulement profitable aux régions limitrophes, mais aussi à toutes les personnes et à toutes les entreprises du pays, une œuvre dont la Confédération, représentant la collectivité suisse, devait se charger. La Commission décida finalement de répartir 2 millions 245 mille francs entre les sinistrés et de tenir un million à la disposition du Conseil fédéral pour être utilisé à des reboisements, à des barrages et à des endiguements, mais à exécuter dans les seuls cantons ayant subi des dommages, soit ceux d'Uri, des Grisons, de St-Gall, du Tessin et du Valais, et en tenant particulièrement compte des vallées pauvres et ayant le plus souffert.

Ce fut le « Hilfsmillion », le point de départ de toutes les subventions forestières fédérales.

En possession de ce million, produit d'un appel à la charité auquel elle n'avait pas répondu, la Confédération ne pouvait décemment pas et sans impudeur l'utiliser sans faire aussi sa part. Aussi, le 21 juillet 1871, l'Assemblée fédérale prit-elle un arrêté concernant l'allocation d'un subside fédéral pour les endiguements et les reboisements, qui disposait entre autres comme suit:

« Les corrections et endiguements des torrents, ainsi que le reboisement des sources sont déclarés travaux d'utilité publique. » Au moyen du « Hilfsmillion », il est créé un fonds auquel les droits suivants sont reconnus:

canton du Tessin	fr.	413 443
» du Valais	»	224 000
» des Grisons	»	306 453
» d'Uri	»	75 000
» de St-Gall	»	67 200

La Confédération verse annuellement un montant de fr. 100 000 à ce fonds destiné aussi à subventionner ces entreprises. Le Conseil fédéral doit veiller surtout à ce que les endiguements soient combinés avec les reboisements nécessaires. Il exigera des cantons qui lui demandent une subvention que leur législation cantonale contienne les prescriptions nécessaires pour empêcher le déboisement et la dévastation des forêts. Le Conseil fédéral chargea des experts de préavisier l'octroi des subventions et de surveiller leur emploi.

Cet arrêté de 1871 fut en quelque sorte sanctionné par l'art. 24 de la nouvelle Constitution adoptée en 1874, qui:

1. donnait à la Confédération le droit de haute surveillance sur la police des forêts des régions élevées;
2. lui enjoignait de subventionner la correction et l'endiguement des torrents ainsi que le reboisement des régions où ils prennent leur source;
3. lui ordonnait de décréter les mesures nécessaires pour:
 - a) assurer l'entretien des ouvrages de protection,
 - b) assurer la conservation des forêts existantes.

L'Assemblée fédérale décida immédiatement de créer l'Inspection fédérale des forêts pour remplacer les experts, puis édicta, le 24 mars 1876, la loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées.

Par régions élevées, appelées dès lors zone forestière fédérale, on désigna approximativement celles situées au sud d'une ligne allant de Rheineck à Vevey. Dans cette zone, la loi imposa la conservation des forêts, le reboisement des vides et des clairières. Elle interdit l'aliénation ou le partage des forêts publiques, leur impose la gestion suivant le principe du rendement soutenu, prescrit la délimitation des forêts, le rachat des servitudes nuisibles et l'interdiction d'en créer de nouvelles. Elle ordonne enfin le reboisement des terrains capables de devenir des forêts protectrices.

Cette loi restreignait ainsi considérablement, au profit de la collectivité, les droits légitimes des propriétaires de forêts sises dans la zone fédérale. La loi ne pouvait pas seulement imposer et obliger; elle devait aussi offrir une compensation aux propriétaires de forêts. Plusieurs possibilités furent étudiées. On élimina d'emblée le procédé de la Russie impériale qui consistait à exproprier sans indemnité les forêts protectrices. On fit de même pour celui de la Prusse royale, l'expropriation moyennant indemnité. La Confédération ne disposait pas de moyens financiers suffisants. On renonça aussi à autoriser ceux qui entendent bénéficier de l'action protectrice d'une forêt appartenant à un tiers, à lui imposer, moyennant indemnité, une restriction de ses droits. Dans notre pays, les intérêts des différentes régions sont trop entremêlés.

On renonça, enfin, à rendre les propriétaires responsables d'actions qu'ils commettraient dans leurs forêts protectrices et qui porteraient préjudice à des tiers. Nos principes juridiques sur la responsabilité civile ne vont pas jusque là; puis la propriété forestière est trop divisée en Suisse.

Le législateur de 1876 ne retint ainsi que la subvention pour indemniser la propriété forestière. C'était la compensation la moins coûteuse et de beaucoup la plus habile. La subvention, cet argent qui paraît tom-

ber du ciel, exerce toujours un grand attrait. Celui qui la délivre peut imposer sa volonté à celui qui la reçoit.

Les modestes subventions prévues par la loi de 1876 n'étaient délivrées qu'à des fins très limitées: 30 à 70 % pour la création de nouvelles forêts, 20 à 50 % pour les reboisements de forêts protectrices sises dans la zone forestière fédérale.

L'urbanité, la fermeté et les compétences de l'inspecteur général Coaz firent que l'application de la loi de 1876 ne rencontra pas d'obstacles insurmontables. Mais elle se révéla rapidement imparfaite et incomplète. Le personnel forestier supérieur et subalterne des cantons, premièrement, n'était pas de qualité et en nombre suffisant pour diriger et assurer la restauration des forêts de montagne. En 1884, le Conseil fédéral prit ainsi un arrêté concernant l'éligibilité aux emplois forestiers supérieurs, imposant l'engagement des seuls porteurs du brevet. En compensation, l'Assemblée fédérale édicta, en 1892, une loi permettant à la Confédération de participer, jusqu'à concurrence du tiers, aux frais des cantons de la zone forestière fédérale pour les traitements et les vacations de leurs forestiers supérieurs, à la condition que leur nombre soit suffisant. La délimitation de la zone forestière fédérale, ensuite, se révéla irrationnelle. Tous les torrents dangereux n'y avaient pas leur source. Les reboisements et la création de nouvelles forêts se révélèrent aussi indispensables dans d'autres régions du pays. Enfin, et sans que cela fut explicitement dit, l'augmentation considérable de la population et le développement de l'industrie imposaient, dans l'intérêt général, l'augmentation de la production soutenue de toutes les forêts suisses. Or, les premières revisions d'aménagement et les publications de l'Institut fédéral de recherches forestières prouvaient que la culture plus intense des forêts stimulait l'accroissement. On estima ainsi que l'extension de la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts à toute l'étendue du pays était dans l'intérêt général. Mais, pour cela, il fallait modifier la Constitution.

Le 11 juillet 1897, le peuple suisse accepta, par 156 102 contre 89 661 voix, de supprimer les mots «dans les régions élevées» de l'art. 24 de la Constitution. Il est assez piquant de rappeler ici que les opposants à cette revision constitutionnelle se recrutèrent surtout dans les régions faisant déjà partie de la zone fédérale. Ils craignaient que le taux des subventions réparties sur un plus grand nombre d'ayant droits soit réduit.

Cette décision populaire prépara le terrain pour une nouvelle loi forestière fédérale soumettant l'ensemble du territoire suisse. Edictée le 11 octobre 1902, elle restreignait encore plus les droits de la propriété forestière au profit de la collectivité. Ce fut un véritable prélèvement de fortune. En compensation, toujours, le législateur revisa aussi les dispositions concernant les subventions. Celles intéressant les reboisements et création de nouvelles forêts pouvaient être dorénavant délivrées pour

les travaux exécutés dans tous les mas forestiers déclarés protecteurs par les cantons. La loi prescrivant l'organisation forestière des cantons afin de les rendre capables de l'appliquer, elle prévoit en compensation le subventionnement par la Confédération des traitements de tous les fonctionnaires forestiers supérieurs et subalternes des cantons, communes et corporations.

Le Conseil fédéral constate enfin — je cite son message aux Chambres fédérales du 1^{er} juin 1898 — « que la dévestiture des bois à l'aide de couloirs, lançoirs ou dévaloirs est encore communément répandue dans nos montagnes, malgré les dommages qui en résultent. La forêt même où se trouvent les dévaloirs est endommagée; le sol se déchire, se creuse; il se forme des rigoles qui, par l'érosion, deviennent bientôt de véritables ravins, mettant continuellement en danger les chemins, les routes, les voies ferrées. »

Afin de conserver les forêts protectrices, la loi de 1902 prévoit ainsi le subventionnement à la construction des routes forestières et des autres installations permanentes de transport.

Dans son avis de droit de 1942, rédigé pour la Société forestière suisse, le Prof. Liver doute de la constitutionnalité de ces subventions. Il estime que le législateur de 1902 a interprété extensivement l'art. 24 de la Constitution. Je ne partage pas cet avis. Comme déjà dit, la Constitution ordonne à la Confédération de prescrire les mesures nécessaires pour assurer la conservation des forêts existantes. Or, la construction des réseaux routiers est avant toute autre chose une œuvre de conservation des forêts. Si, subsidiairement, les routes sont aussi utiles à l'économie et stimulent le rendement des forêts, ce n'est pas un motif pour en supprimer le subventionnement.

Dame de 46 ans d'âge, la loi de 1902 est une bonne loi. Par les subventions qu'elle prescrit, il a été possible de reboiser quelque 25 000 hectares de forêts depuis 1878. Ces nouveaux mas forestiers ont assagi les torrents méchants. De 1904 à 1938, la Confédération a subventionné la construction de 1932 km. de routes forestières carrossables, de 1584 km. de chemins à traîne et de 67 km. de téléférique. Ce réseau routier, ces installations de transport, ont permis de conserver les forêts et de les mieux cultiver. Leur action protectrice en a été renforcée. Puis, disons-le aussi, qu'aurions-nous fait sans ces routes pendant l'économie de guerre ?

Le nombre des forestiers supérieurs suisses a passé de 140 en 1878 à 261 en 1948. Par les soins culturaux qu'ils ont appliqués, par l'augmentation du matériel sur pied qu'ils ont provoquée, par l'application honnête et vigilante de la loi forestière fédérale qu'ils ont assurée, l'accroissement soutenu des forêts a plus que doublé depuis 70 ans.

Survint la dernière guerre. Elle entraîna la surexploitation et le défrichement, mesures que la loi fédérale interdit, mais qui furent im-

posées par les circonstances et organisées par l'autorité fédérale. Considérant les nécessités de la défense économique du pays, l'économie forestière s'est soumise de bon gré. Lorsque les circonstances redevinrent plus normales, les Chambres fédérales prirent en compensation deux arrêtés. Le premier, datant du 22 juin 1945, visant la culture plus intensive des forêts privées exagérément morcelées, permettant à la Confédération de subventionner jusqu'à concurrence de 50 % les frais de remaniements parcellaires. L'autre, du 20 décembre 1946, concernant la compensation des défrichements et des surexploitations imposés pendant la guerre, prévoit des subventions fédérales pouvant aller jusqu'au 80 % pour les reboisements dans les régions de montagne et jusqu'au 25 % pour les restaurations de forêts protectrices.

Et voilà que le plan de réforme financier voudrait tout faire oublier: la décision du peuple souverain de 1898, les promesses faites et les engagements pris par la Confédération, ses démarches incessantes auprès des cantons pour qu'ils développent leurs organisations, ce qui a été fait depuis 50 ans avec dévouement et désintéressement, l'insuffisance des moyens propres à disposition pour poursuivre la tâche, les sacrifices consentis pendant l'économie de guerre.

Il propose de déplacer l'économie forestière à sa position de 1876. En effet, la suppression des subventions pour l'administration des forêts, l'amélioration et l'extension des installations de transport, les remaniements parcellaires, la restauration des forêts, les reboisements, créations de nouvelles forêts, les moyens de protection qui s'y rattachent effectués ailleurs que dans l'ancienne zone fédérale, aura cette conséquence. Mais il y en aura aussi d'autres. L'application du plan de réforme tel que prévu entraînera implacablement la suppression des obligations prescrites par la loi qui ne seront plus compensées. Ici se pose une question. La Confédération a-t-elle le droit de traiter l'économie forestière selon ce plan de réforme ? Nous ne le pensons pas. L'art. 24 de la Constitution déjà cité ne donne pas à la Confédération que des pouvoirs, mais aussi des devoirs. Le Conseil fédéral, et même les Chambres fédérales, ne peuvent les méconnaître sans l'assentiment du peuple souverain. l'alinéa 2 de l'article constitutionnel 42^{ter}, proposé par le Conseil fédéral pour asseoir la réforme des finances de la Confédération, est parfaitement explicite à cet égard: « Des subventions peuvent être allouées pour des tâches qui incombent à la Confédération en vertu de dispositions constitutionnelles. Les cas dans lesquels elles peuvent être accordées seront prévus par des lois ou des arrêtés fédéraux qui détermineront le montant de ces subventions et fixeront les conditions auxquelles elles sont subordonnées, ainsi que les obligations qu'elles entraînent. En outre, la capacité financière des cantons doit être prise en considération. Sont réservées les subventions dont le montant est prévu par la Constitution. »

Mais admettons un instant qu'il soit décidé d'agir suivant le plan de réforme, de supprimer les subventions autres que pour les reboisements dans les régions élevées, et examinons-en les conséquences.

Les subventions de la Confédération à l'organisation forestière se montent annuellement à environ fr. 800 000. Leur suppression ne modifiera très probablement pas l'organisation des cantons dont les forêts accusent un rendement financier appréciable et dont la population en général, et les propriétaires de forêts en particulier, connaissent et apprécient l'action du sylviculteur. Mais la Confédération ne subventionnant plus les traitements des forestiers, elle perdra le droit d'en user pour appliquer sa loi. Ils deviendront ainsi de plus en plus des agents de gestion actifs, et seront de moins en moins des inspecteurs policiers. Nombre de formulaires administratifs n'encombreront plus leur table de travail. Leur situation sociale et matérielle n'en sera que plus nette, et partant meilleure. Nombre d'entre eux ne souffriront plus de ces complexes, conséquences du dualisme existant toujours entre l'administration et la gestion. Les cantons, d'autre part, pourront plus librement confier à la propriété forestière, qui encaisse le rendement financier des forêts, des tâches que la loi leur impose et dont ils supportent les frais.

L'influence de la Confédération, représentée par l'Inspection fédérale des forêts, dont l'activité fut féconde et les interventions profitables à la collectivité, ira par contre en diminuant, et ce sera regrettable. Par leurs connaissances de régions étendues dépassant les frontières cantonales, les inspecteurs fédéraux, chargés de proposer les subventions et d'en contrôler l'emploi, ont empêché, par leurs conseils avisés, la répétition d'erreurs et d'expériences fâcheuses.

Ne pouvant plus imposer la collaboration administrative des cantons, la Confédération se verra peut-être obligée de créer à ses frais, sur le modèle des « Kronenjäger » suédois, un corps de policiers forestiers chargés de veiller à l'application de la loi fédérale dans les cantons. Ils devront posséder les qualités apostoliques; à ce défaut, leur tâche sera bien ingrate. La suppression des subventions à l'organisation forestière des cantons risque ainsi bien de devenir une de ces économies négatives dites administratives.

Pour les cantons de montagne, où la fonction protectrice des forêts passe avant la production, où les répartitions de bois indispensables à la population annihilent le rendement financier, où les tâches policières des forestiers passent avant les autres, les conséquences de la suppression des subventions, déjà trop basses, à l'organisation forestière, seront bien différentes. Incapables de compenser par ailleurs cette recette, ces cantons réduiront d'autant leurs dépenses forestières en diminuant le nombre de leurs agents forestiers. Et bien malheureusement, les popu-

lations de montagne ne s'y opposeront que rarement, car pour elles l'inspecteur n'est souvent que celui qui défend et impose, celui dont les œuvres sont profitables à très longue échéance, mais dont le coût pèse lourdement sur la génération présente. Provoquer, par mesure d'économie, la réduction du nombre des forestiers de montagne, qui veillent à la conservation et à la restauration des forêts, tâches incombant à la Confédération, serait commettre une mauvaise action.

Différentes encore seront les conséquences de la suppression des subventions à la construction de routes forestières et autres installations permanentes de transport. On n'a construit que peu de routes non subventionnées depuis 1902. Ce fait prouve deux choses: les moyens financiers à disposition de la propriété forestière sont, dans la majorité des cas, insuffisants pour lui permettre de financer elle-même ces entreprises. Elle sait, d'autre part, qu'elle n'en retire pas seule tous les avantages. Ainsi, la suppression de ces subventions ralentira considérablement l'extension des réseaux routiers. Ce serait très regrettable. Les routes doivent se construire en temps de paix et non pas lorsque des besoins extraordinaires doivent être couverts à tout prix. En forêt, le célèbre système D ne vaut rien, l'improvisation augmente toujours exagérément le coût des exploitations.

La suppression des subventions promises en compensation des défrichements et des surexploitations imposés aura les mêmes effets. Les remaniements parcellaires de forêts privées exagérément morcelées, œuvre difficile et ingrate, exigeant de grandes qualités humaines et beaucoup de savoir, ne se feront pas. Il en sera de même des restaurations de forêts, et singulièrement des séparations de pâturages et de forêts, pourtant si nécessaires.

Enfin, et c'est beaucoup plus grave, la suppression des subventions envisagée fera que les promesses futures de l'autorité en compensation de renoncement à des droits ou d'actions à accomplir immédiatement, ne seront plus prises au sérieux. Elles se heurteront au scepticisme et à l'indifférence de la propriété forestière.

Ces suppressions de subventions ne sont encore que des projets. Nous voulons croire qu'elles ont été pensées par des hommes de bonne foi, mais méconnaissant l'importance sociale des forêts. Chargés de rechercher les moyens permettant de rétablir l'équilibre des finances de la Confédération, ils ont proposé la suppression de subventions forestières, laissant aux mandataires du peuple, aux Chambres fédérales, le soin d'en juger les conséquences et d'en décider. Peut-être ont-ils voulu aussi démontrer discrètement à la propriété forestière restée très fédéraliste l'opportunité de l'impôt fédéral direct !

Placée devant ces perspectives menaçantes, la ligne de conduite des forestiers suisses me paraît clairement tracée. L'économie forestière doit

contribuer, elle aussi, à la réforme des finances de la Confédération. Elle peut le faire en acceptant une réduction du taux des subventions, mais à la condition qu'elle soit proportionnée à ses besoins et à celle imposée aux autres branches de l'économie. La montagne devra être moins touchée que la plaine. L'économie forestière, par contre, doit s'opposer à la suppression de subventions prescrites par les lois et par les arrêtés actuellement en vigueur.

Plus que jamais, d'autre part, les forestiers doivent lutter contre l'abus des subventions en contrôlant minutieusement les décomptes, et en n'appuyant les demandes nouvelles que pour des entreprises d'intérêt général et ne pouvant s'exécuter sans la collaboration financière des caisses publiques.

Il ne suffit pas ensuite que les subventions soient prescrites par les lois. Il faut encore en user, afin d'en démontrer la nécessité. Or, depuis la promulgation de la loi de 1945, seul le canton de Thurgovie a présenté trois projets de remaniements parcellaires. Considérant tout ce qui devrait être fait dans ce domaine, c'est beaucoup trop peu. Si les forestiers en fonction ne peuvent se charger de ces études, qu'on les confie à nos jeunes ingénieurs encore sans situation. Depuis 1946, la Confédération n'a de même connu que 70 projets de reboisement et de restauration de forêts destinés à compenser les défrichements de guerre. C'est aussi trop peu. Jusqu'à présent, la Confédération n'a jamais refusé de projet par manque de crédit. Par contre, et depuis la guerre, tous les crédits ordinaires n'ont pas été utilisés.

Quoi qu'il arrive, enfin, les forestiers doivent conserver la foi dans la haute mission qui leur est confiée, se souvenir qu'ils ont dans l'Inspection fédérale des forêts un appui solide. Elle connaît les besoins de l'économie forestière, sait défendre ses droits, et œuvre dans la bonne tradition forestière suisse.

Zusammenfassung

Die den Eidgenössischen Räten am 22. Januar 1948 vorgelegte Botschaft des Bundesrates über die Bundesfinanzreform sieht eine einschneidende Herabsetzung der Beiträge des Bundes an die Forstwirtschaft vor. Während die Subventionen im Jahre 1946 noch Fr. 3 300 000 betragen, wird für die Zukunft nur ein Betrag von Fr. 1 700 000 eingesetzt. Der Verfasser wendet sich gegen die vorgesehenen Kürzungen. Er skizziert zunächst die Einführung der forstlichen Bundessubventionen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und erörtert die durch diese erzielten Verbesserungen im Forstwesen unseres Landes. Er vertritt die Auffassung, daß die Forstwirtschaft bereit ist, die Notwendigkeit von Einsparungen seitens des Bundes anzuerkennen und gewisse Opfer zu bringen; er warnt aber eindringlich vor den schwerwiegenden Folgen, welche durch die Durchführung der vorgesehenen Sparmaßnahmen entstehen werden.