

7690

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la revision de la loi
sur le désendettement de domaines agricoles**

(Du 31 octobre 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser, avec le présent message, un projet de loi modifiant l'article 114 de la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles.

I. Genèse du projet

Nous avons déjà exposé dans notre message du 7 janvier 1955 relatif à la revision de la loi sur le désendettement de domaines agricoles (FF 1955, I, 33 s.), auquel nous nous permettons de vous renvoyer, les raisons principales pour lesquelles ce désendettement n'a été pratiqué que par six cantons et pour soixante-dix exploitations seulement. Il était néanmoins nécessaire de continuer l'œuvre de secours en faveur des agriculteurs dans la gêne; aussi les autorités fédérales envisagèrent-elles des mesures appropriées. Le département de justice et police fut chargé de préparer la modification de la loi du 12 décembre 1940, en collaboration avec la division de l'agriculture du département fédéral de l'économie publique et l'administration fédérale des finances. Un projet de loi, datant du 20 mars 1953, prévoyait la prolongation de l'œuvre de secours sur une base nouvelle et élargie, mieux adaptée aux circonstances et aux besoins actuels. En outre, il délimitait avec plus de précision le champ d'application des mesures. Il fut soumis à l'appréciation des cantons et des principaux groupements économiques, qui l'approuvèrent à quelques exceptions près. Avant d'en proposer la discussion aux chambres fédérales, il était cependant nécessaire d'examiner de plus près quelques objections formulées par deux cantons où l'agriculture joue un rôle important, ainsi que par l'un ou l'autre groupement de l'industrie et du commerce. Entre-temps, un régime

transitoire était devenu nécessaire, car depuis le 1^{er} janvier 1954 aucune base légale ne permettait plus de poursuivre l'œuvre de secours. La loi du 25 mars 1955 modifiant celle qui concerne le désendettement de domaines agricoles combla cette lacune en donnant à la Confédération la possibilité d'utiliser le reliquat du fonds de secours, s'élevant à un peu plus de deux millions de francs, pour continuer l'aide aux agriculteurs dans la gêne.

La fixation du prix du lait au printemps 1956 souleva de longues discussions dans le public. En particulier, l'union suisse des paysans et la communauté d'action des salariés et des consommateurs exigèrent un certain nombre de mesures visant à réduire les frais de production et à accroître la productivité de l'agriculture. Elles demandaient entre autres l'octroi de prêts d'investissement, afin de rationaliser l'appareil de production et, partant, d'éviter dans la mesure du possible de nouvelles hausses des prix des produits agricoles. Par la suite, le chef du département de l'économie publique invita ces deux organisations à formuler leurs propositions par écrit, ce qu'elles firent vers la fin de 1956. La division de l'agriculture fut alors chargée de soumettre ces propositions à un premier examen, lequel fit apparaître la nécessité d'une étude plus approfondie. A cette fin, un comité de travail fut institué en mai 1957, avec mandat d'indiquer les mesures nouvelles ou complémentaires que la Confédération, les cantons et l'agriculture elle-même devraient prendre pour abaisser les frais de production et accroître la productivité dans l'agriculture, donc pour contribuer à améliorer le revenu agricole. Le comité fut en outre invité à présenter au département de l'économie publique des projets concrets précisant la contribution que l'on pouvait attendre de la Confédération au point de vue organique, administratif, législatif et financier.

Lors de la session d'automne 1956, MM. Zeller, conseiller national et Moulin, député au Conseil des Etats, déposèrent deux motions. La première demandait l'octroi de prêts aux agriculteurs, en particulier aux petits paysans et aux montagnards, pour des améliorations de fonds et d'exploitations agricoles. La seconde concernait des prêts d'investissement à long terme, à des conditions spécialement favorables, en faveur des petites exploitations agricoles et de l'ensemble des régions de montagne. A la même session, M. Duttweiler, conseiller national, suggérait dans un postulat la création d'une banque pour l'agriculture, les arts et métiers et le petit commerce, avec participation de la Confédération, des cantons et des banques cantonales. L'activité principale de cette banque consisterait à accorder des prêts à intérêt réduit, destinés avant tout, pour ce qui concerne l'agriculture, à la modernisation et à l'équipement rationnel des fermes. Eu égard aux travaux préparatoires en cours, le chef du département de l'économie publique accepta la motion Moulin sous forme de postulat et le Conseil des Etats se rallia à cette décision le 18 septembre 1957. Quant à la motion Zeller, le Conseil national l'adopta le 2 octobre et le Conseil des

Etats le 6 décembre 1957, le chef du département de l'économie publique ne s'y étant pas opposé. Enfin, le Conseil national accepta le postulat Duttweiler le 4 décembre 1957, après que le porte-parole du Conseil fédéral se fut exprimé, sur la partie du postulat concernant l'agriculture, dans le même sens qu'à propos des deux autres interventions parlementaires.

Dans le cadre de son programme, le comité de travail précité a consacré plusieurs séances à la question des prêts d'investissement en faveur de l'agriculture. Il formula des recommandations, qu'il soumit au chef du département de l'économie publique en mai de cette année. Elles ont servi à la préparation d'un avant-projet d'arrêté fédéral sur les mesures propres à améliorer les bases d'exploitation dans l'agriculture. Cet avant-projet est actuellement mis au point par l'administration. On envisage de le soumettre au début de l'année prochaine aux cantons et aux associations économiques, conformément à la procédure de consultation prévue à l'article 32 de la constitution. Les travaux préparatoires seront poursuivis de telle manière que, sauf circonstances extraordinaires, les chambres fédérales puissent être saisies du projet durant le second semestre de 1959 et que l'arrêté entre en vigueur si possible le 1^{er} janvier 1961.

Cet avant-projet a une portée beaucoup plus considérable que l'œuvre de secours existant depuis 1932 et que le projet de loi du 20 mars 1953. Il met l'accent sur une aide productive qui n'est plus limitée aux paysans dans la gêne mais dont, en principe, chaque agriculteur, de même que les communes et corporations, doivent pouvoir bénéficier lorsque leur situation financière ne leur permet pas de procéder aux améliorations nécessaires pour augmenter la rentabilité des exploitations agricoles. Le projet du 20 mars 1953 est ainsi devenu sans objet.

Il est cependant essentiel que l'œuvre de secours en faveur des agriculteurs dans la gêne se poursuive sans interruption. Or, au rythme des subventions versées ces dernières années, on peut prévoir que les ressources encore disponibles seront épuisées avant que le projet d'arrêté dont il vient d'être question puisse entrer en vigueur. Il s'agit donc d'instituer un régime transitoire en mettant de nouveaux moyens financiers à la disposition de l'œuvre de secours actuelle. C'est précisément ce que propose le projet de loi qui fait l'objet du présent message.

II. Nécessité de continuer l'œuvre de secours

Dans notre message du 7 janvier 1955 relatif à la révision de la loi sur le désendettement de domaines agricoles, nous avons commenté, avec statistiques à l'appui, l'endettement considérable d'une partie de notre agriculture et la nécessité de poursuivre l'œuvre de secours. La situation n'ayant guère évolué depuis lors, nous jugeons superflu de l'exposer à nouveau. Nous nous bornerons à constater qu'en dépit de la prospérité qui a

régner depuis plusieurs années dans la plupart des secteurs de notre économie, une fraction importante des petits paysans et des paysans montagnards sont encore non seulement dans une situation précaire, mais souvent dans la gêne. Faute de moyens financiers suffisants, ils ne peuvent améliorer leur exploitation ni acheter les machines indispensables pour parer à la pénurie de main-d'œuvre. Malgré les subventions fédérales et cantonales pour l'assainissement des troupeaux, des logements et des étables, ainsi que pour les améliorations foncières — toutes mesures indispensables pour augmenter de manière durable la rentabilité de leur domaine —, nombreux sont encore les agriculteurs obérés qui sont dans l'impossibilité de fournir leur quote-part des frais sans s'endetter davantage.

Nul ne conteste la nécessité de poursuivre l'œuvre de secours. A maintes reprises, le Conseil fédéral a été sollicité de le faire. Des demandes concrètes, émanant surtout des cantons de montagne, parviennent sans cesse à la division de l'agriculture. Au cours des dix dernières années, nombreuses furent aussi les interventions parlementaires réclamant la poursuite et l'extension de l'œuvre de secours.

III. Nécessité de nouveaux moyens financiers

Le solde actif du fonds s'élevait de secours au 31 décembre 1957 à 1 544 256 francs. Un prélèvement de 600 000 francs a été prévu au budget de 1958. Compte tenu des subventions payées depuis lors, des demandes en suspens, de celles que l'on peut prévoir en se fondant sur les sommes versées ces dernières années, ainsi que d'un prêt de 590 000 francs au canton de Vaud pour les avances qu'il a accordées aux agriculteurs vaudois les plus touchés par les gels de l'hiver 1956, l'œuvre de secours ne disposera plus que d'environ 544 000 francs à fin 1958. Les besoins ont varié ces dernières années de 250 000 à 300 000 francs par an, de sorte que s'ils restent stationnaires et si des circonstances extraordinaires ne surviennent pas, les moyens encore disponibles devraient suffire jusqu'en 1960 environ. Il est néanmoins souhaitable que la loi qui vous est proposée entre en vigueur le 1^{er} juillet 1959. L'on peut affirmer que les crédits seront épuisés avant l'entrée en vigueur du nouveau projet de loi sur les investissements dans l'agriculture. Par conséquent, l'œuvre de secours devrait être interrompue durant un certain laps de temps si l'on ne mettait pas de nouvelles ressources à disposition.

IV. La solution envisagée

Jusqu'à fin 1952, 30 millions de francs ont été versés au fonds de désendettement, dont 28 millions environ ne seront vraisemblablement pas utilisés.

Nous vous proposons de mettre ce solde non utilisé du fonds de désendettement à la disposition de l'œuvre de secours pour qu'elle puisse être poursuivie dans les limites de la réglementation actuelle. Cette solution

est avantageuse à plus d'un titre. Elle ne modifie en rien le droit en vigueur, abstraction faite du temps auquel l'article 114 de la loi sur le désendettement limitait la durée de l'œuvre de secours, temps qui fut d'ailleurs déjà prolongé le 25 mars 1955. La création d'un fonds spécial est superflue. Il importe en outre de relever que les ressources du fonds de désendettement étaient destinées aux agriculteurs obérés, comme le sont celles du fonds de secours, mais sous une forme et selon une procédure quelque peu différentes. En principe, leur affectation n'en reste pas moins la même.

Ainsi que nous l'avons exposé, l'œuvre de secours actuelle sera remplacée dès que possible par une réglementation de portée plus générale. Si celle-ci pouvait entrer en vigueur dans les délais prévus, le montant d'environ 28 millions de francs que nous vous proposons de mettre à disposition dans les limites du présent projet ne serait utilisé que pour une faible partie durant la période transitoire. Ce sont les dispositions du régime futur qui devront régler l'utilisation du reliquat (par exemple: mise à disposition de ces moyens pour financer les nouvelles mesures).

V. Modifications proposées de l'article 114 de la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles

Il s'agit de modifier les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 114 en supprimant le temps auquel est limitée la prolongation de l'œuvre de secours et en réglant son financement. Cela permet de simplifier considérablement ces deux alinéas, dont voici la teneur actuelle:

¹ En vue de prolonger tant l'œuvre de secours en faveur des agriculteurs dans la gêne et dignes d'être aidés que les œuvres productives destinées à combattre la crise agricole, ainsi qu'à l'effet de permettre l'exécution des mesures d'assainissement et de faciliter le concordat des propriétaires dont les biens-fonds sont désendettés, la Confédération continuera l'aide financière en faveur des agriculteurs dans la gêne pendant sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. A cet effet, elle versera chaque année une somme de trois millions de francs au maximum dans un fonds de secours. Les subventions fédérales prélevées sur ce fonds se montent au double des subventions cantonales.

² Le Conseil fédéral est autorisé à prélever chaque année sur le fonds de secours un million de francs au maximum, qui sera employé en faveur des régions montagneuses. Pour les allocations versées au moyen de ce fonds, la contribution cantonale peut être réduite jusqu'à un quart de la subvention fédérale.

Le membre de phrase du 1^{er} alinéa «ainsi qu'à l'effet de permettre l'exécution des mesures d'assainissement» est supprimé, vu que la procédure d'assainissement agricole a été remplacée par les dispositions des articles 28 à 43 de la loi du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété rurale, dispositions qui ont institué des mesures de protection contre des réalisations forcées nuisibles à l'économie en prévoyant un concordat hypothécaire particulier (art. 29 s.). Etant donné qu'en vertu de l'article 7 de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1932 relatif à une aide financière temporaire en faveur des agriculteurs dans la gêne «les secours peuvent être accordés à l'occasion de sursis concordataires, de liquidations volontaires ou

judiciaires ou quand d'autres circonstances le justifient», l'œuvre de secours peut intervenir également dans les cas de concordat agricole.

D'autre part, comme la procédure de désendettement est aujourd'hui exécutée, il y a lieu de supprimer le membre de phrase: «... et de faciliter le concordat des propriétaires dont les biens-fonds sont désendettés». De vient également sans objet la limitation dans le temps des versements au fonds de secours selon l'article 114, 1^{er} alinéa.

Le fonds spécial en faveur des régions de montagne, prévu au 2^e alinéa de l'article 114 mais qui n'a jamais été constitué, devient également inutile. Ce sont en effet ces régions précisément qui bénéficient avant tout, et de plus en plus, de l'œuvre de secours; les subventions fédérales qui leur sont destinées peuvent être portées au triple des prestations cantonales.

L'article 4 de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1932, édicté en une période de crise agricole grave, prévoit que les subventions fédérales ne doivent pas dépasser les prestations des cantons, des exceptions pouvant être faites, si de justes motifs l'exigent, en faveur de ceux dont la situation financière est particulièrement critique. En revanche, l'article 114 de la loi sur le désendettement a simplement repris la répartition prescrite pour la procédure, d'ailleurs différente, du désendettement. Cette répartition prévoit que les subventions fédérales s'élèvent au double, dans les régions de montagne au triple de la prestation cantonale (cf. art. 40, 3^e al., de la loi sur le désendettement).

En vertu de l'article 42^{ter} de la constitution tel qu'il a été adopté en votation populaire du 11 mai 1958, la Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées de façon appropriée. Pour fixer le rapport entre prestations fédérales et cantonales, il n'est dès lors pas possible de reprendre purement et simplement le texte actuel de l'article 114. Par la solution prévue dans le projet, nous avons cherché à tenir compte équitablement et avec souplesse du nouvel article constitutionnel et de la diversité des relations existant entre la Confédération et les cantons, tout en considérant la réglementation en vigueur jusqu'à présent.

A ce propos, il n'y a pas lieu d'admettre que le législateur ait envisagé de réduire la contribution cantonale jusqu'à un quart de la subvention fédérale, comme l'indique sans doute par erreur la dernière phrase du 2^e alinéa de l'article 114. Cette proportion serait contraire à celle que fixe l'article 40, 3^e alinéa. Elle n'a d'ailleurs pas été reprise dans l'ordonnance du 16 novembre 1945/30 décembre 1952 sur le désendettement de domaines agricoles (cf. art. 101).

L'œuvre de secours en faveur des agriculteurs dans la gêne sera régie, comme jusqu'ici, par les dispositions des arrêtés fédéraux de 1932.

En conséquence l'aide restera individuelle et limitée à des familles d'agriculteurs dignes d'être secourues, tombées dans la gêne sans qu'elles puissent être rendues responsables de leur situation; elle ne sera accordée que si elle promet d'avoir un effet durable. Comme jusqu'ici, chaque cas fera l'objet d'une enquête approfondie.

L'expérience des caisses cantonales de secours a prouvé que le prêt sans intérêt ou à intérêt réduit et, dans certains cas, le cautionnement constituent l'aide la plus fréquente, la plus économique et presque toujours la plus efficace. La subvention à fonds perdu est plutôt l'exception; elle est limitée aux subsides d'intérêts et ne sera versée que si les créanciers et les cautions consentent des sacrifices appropriés. Il est de règle en outre que l'aide n'intervienne que si le recours au crédit ordinaire des banques n'est pas possible ou serait trop onéreux.

Nous jugeons nécessaire de préciser ici ce que le projet de loi entend par «œuvres productives», terme que ni la loi ni l'ordonnance sur le désendettement n'ont défini. Il s'agit d'une aide individuelle destinée avant tout à accroître la productivité d'une exploitation agricole. Cette aide est accordée pour faciliter l'achat de moyens de production (bétail, machines, outils, matières fourragères en montagne en cas de récoltes déficitaires), l'exécution d'améliorations foncières, l'assainissement de troupeaux, d'étables ou de logements, ou encore, exceptionnellement, l'agrandissement d'exploitations trop petites, afin d'assurer l'existence d'une famille paysanne. L'œuvre collective est exclue.

* * *

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet de loi ci-annexé.

Nous saisissons cette occasion pour vous prier d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 31 octobre 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Holenstein

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle qui concerne le désendettement de domaines agricoles

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 31 octobre 1958,

arrête:

I

L'article 114 de la loi du 12 décembre 1940 ⁽¹⁾ sur le désendettement de domaines agricoles est modifié comme il suit:

Art. 114

I. Aide
financière

¹ La Confédération prolonge l'œuvre de secours, y compris les œuvres productives, en faveur des agriculteurs dans la gêne et dignes d'être aidés; elle affecte à cette fin le solde non utilisé du fonds de désendettement.

² Les subventions fédérales seront fixées d'après la capacité financière des cantons; elles seront au moins égales aux prestations cantonales et peuvent être portées jusqu'au triple de ces dernières.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

⁽¹⁾ RS 9, 79.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la révision de la loi sur le désendettement de domaines agricoles (Du 31 octobre 1958)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7690
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.11.1958
Date	
Data	
Seite	1409-1416
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 222

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.