

Feuille Fédérale

Berne, le 31 décembre 1965 117^e année Volume III

N^o 52

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 33 francs par an; 18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9368

Troisième rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération et

Message à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

(Du 10 décembre 1965)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous faire rapport pour la troisième fois sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération et de vous soumettre en même temps un message à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes. Ce troisième rapport vous renseigne sur l'évolution de l'agriculture suisse et sur la politique agricole de la Confédération depuis la publication de notre second rapport du 29 décembre 1959. Dans le message, nous vous donnons d'abord un compte rendu des expériences recueillies jusqu'ici dans le domaine des crédits d'investissements, puis motivons notre proposition de modifier l'article 20 de ladite loi.

I

Troisième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération

INTRODUCTION

Le 29 décembre 1959, nous vous avons remis notre second rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération (appelé ci-après en abrégé «second rapport sur l'agriculture»). Six ans se sont

écoulés depuis lors. Ce troisième rapport a pour but de renseigner sur l'état actuel de l'agriculture suisse, ainsi que sur les mesures prises et la politique suivie par la Confédération dans le domaine agricole. Nous indiquerons aussi les grandes lignes de la future politique agricole. Notre rapport ne traite que de l'évolution de la situation depuis la publication du second rapport.

Dans notre second rapport consacré à la future politique agricole, nous mettions au premier plan le principe suivant lequel l'aide à l'agriculture doit être donnée toujours davantage sous la forme d'une amélioration générale des conditions de production. Cette notion doit être comprise dans son acception la plus large. Les principales mesures qui ont été prises ou sensiblement développées au cours des six dernières années en vue d'améliorer les conditions d'exploitation sont: les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (loi du 23 mars 1962); l'augmentation des subsides en faveur des améliorations foncières, des remaniements parcellaires et des bâtiments ruraux, ainsi que l'extension à de nouvelles catégories de la liste des bâtiments ruraux donnant droit à des subsides (ACF du 21 décembre 1959); l'amélioration de l'élevage (campagnes d'élimination exécutées en vertu de la loi du 15 juin 1962 tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, ordonnance du 16 novembre 1962 sur l'aviculture, modifications de l'ordonnance concernant l'élevage du bétail bovin et du menu bétail); le développement poussé des stations d'essais agricoles et du conseil d'exploitation, ainsi que les travaux préparatoires pour la mise sur pied du technicum agricole. De précieuses bases supplémentaires ont ainsi été jetées, qui aident à atteindre les buts de la loi sur l'agriculture, savoir la conservation d'une forte population paysanne et l'encouragement d'une agriculture productive.

Depuis la publication du second rapport, nous avons voué une attention particulière à l'amélioration des conditions d'exploitation et, partant, à l'accroissement de la productivité. Mais cela ne suffisait pas pour atteindre les buts de la politique agricole. Ainsi que nous le constatons dans le rapport de 1959, l'amélioration du revenu de la population agricole et le maintien de conditions favorables à la culture du sol exigent en effet des mesures supplémentaires pour garantir les prix et le placement des produits, et des dispositions favorisant les régions et les groupes de la population particulièrement désavantagés. C'est entre ces trois secteurs principaux que se répartissent les mesures prévues en matière de politique agricole. Il ne sera pas apporté de modifications fondamentales aux conceptions actuelles, ce qui n'empêchera toutefois pas que l'accent, selon les circonstances, soit mis sur un point ou sur un autre.

A. La situation économique de l'agriculture

1. Modifications des structures et de la production

L'agriculture suisse est en pleine évolution structurelle. Les principales modifications intervenues sont: la régression de la population agricole, la diminution du nombre des exploitations accompagnée d'une augmentation de la

surface moyenne exploitée, une mécanisation rapide des entreprises, l'application d'innovations techniques et de moyens sans cesse perfectionnés, l'accroissement sensible de la productivité et, finalement, l'apparition de nouvelles formes d'organisation, tant à l'échelon de la production qu'à celui du placement des produits. Ce passage des méthodes de production traditionnelles à une agriculture moderne et productive s'est développé au cours de ces dernières années. Il s'agit là, somme toute, d'un processus d'adaptation à l'évolution des conditions économiques, caractérisé par le développement de la technique, l'amélioration des salaires et des revenus, ainsi que par la modification relative des prix de ce qui constitue des facteurs de production. Les transformations que subissent les structures agricoles sont donc la conséquence logique de la croissance de notre économie. L'agriculture n'est cependant pas la seule branche à être soumise à ces transformations structurelles. Ce phénomène n'a, non plus, rien de typiquement suisse, étant donné que des évolutions parallèles peuvent se constater dans tous les pays industrialisés d'Europe occidentale.

Malgré ces transformations de structure, l'agriculture suisse a conservé le type d'exploitation familiale qui caractérise sa forme d'organisation. La part de la main-d'œuvre étrangère à la famille a diminué. Les exploitations sont moins nombreuses, mais leur capacité de production et leur force économique se sont accrues. Cela a permis à l'agriculture d'améliorer sensiblement sa productivité, de participer à l'augmentation générale du revenu et de fournir une importante contribution à la croissance économique, au prix toutefois de grands efforts de nature financière et autre. Les chapitres qui suivent renseignent sur les modifications subies par quelques éléments structurels caractéristiques.

1.1 La diminution de la population paysanne et de la main-d'œuvre agricole

L'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre a forcément entraîné une diminution du nombre des personnes occupées dans l'agriculture, étant donné que la capacité d'absorption du marché est limitée en ce qui concerne les produits agricoles et n'a pu augmenter à mesure que s'accroît la productivité

Tableau n° 1

Part de la population agricole dans la population totale

Années	Population totale	Dont: population agricole	
		en chiffres absolus	en % de la population totale
1920	3 880 320	955 000	24,6
1930	4 066 400	867 000	21,1
1941	4 265 703	866 788	20,3
1950	4 714 992	767 891	16,3
1960	5 429 061	620 700	11,4

du travail. D'après les résultats des recensements, la part de la population agricole dans la population totale a diminué annuellement de 0,5 pour cent entre 1950 et 1960, pour s'établir à 11,4 pour cent en 1960 (cf. tableau n° 1); aujourd'hui, elle ne représente très probablement plus que 9 à 10 pour cent.

Le tableau n° 2 renseigne sur la baisse du nombre des personnes dont l'agriculture constitue l'activité principale. Selon ces données, 10,1 pour cent des personnes actives étaient occupées dans l'agriculture en décembre 1960. Il importe cependant de noter que les personnes dont l'agriculture constitue la profession accessoire, ainsi qu'une grande partie des femmes travaillant occasionnellement dans cette branche, ne sont pas comprises dans ce taux, qui doit donc être considéré comme plutôt bas et apprécié avec prudence. Le relevé de la main-d'œuvre des années 1961 à 1964 a été effectué concurremment avec le recensement du bétail. Les résultats de ces enquêtes ne peuvent être comparés que sous certaines réserves avec ceux du recensement de la population. La raison en est que les relevés de 1961 à 1964 ne se sont étendus qu'aux possesseurs de bétail de rente exploitant un domaine agricole, de telle sorte que les exploitations spécialisées, sans bétail, n'ont pas été recensées. Les chiffres obtenus donnent cependant des indications sur le fléchissement du nombre des travailleurs du sexe masculin, qui a été de 2,5 pour cent par an depuis 1961.

Tableau n° 2

Personnes dont l'agriculture constitue la profession principale

Années	Hommes				Femmes au total	Personnes actives au total	
	Personnes indépendantes	Membres coactifs de la famille	Main-d'œuvre étrangère à la famille	Total		Personnes	en % de toute la population active
<i>a)</i>							
1941	168 463	103 252	79 109	350 824	28 927	379 751	19,1
1950	153 170	83 044	62 089	298 263	28 666	326 929	15,2
1960	129 086	59 945	43 636	232 667	20 743	253 410	10,1
<i>b)</i>							
1961	179 857		37 026	216 883			
1962	179 948		32 891	212 839			
1963	175 629		33 288	208 917			
1964	170 563		29 823	200 386			
<i>a.</i> Recensements de la population. <i>b.</i> Relevés de la main-d'œuvre agricole effectués en corrélation avec les recensements du bétail.							

Particulièrement frappante est la différence entre la régression du nombre des exploitants indépendants et celle de l'effectif des autres travailleurs du sexe masculin. Alors que le nombre des chefs d'exploitation indépendants diminuait de 23 pour cent de 1941 à 1960, le total des membres de la famille coopérant sur le domaine fléchissait de 42 pour cent et l'effectif des employés n'appartenant pas à la famille de 45 pour cent. Pendant ce temps, la population agricole diminuait de 28 pour cent dans son ensemble. Pour les seules années 1950 à 1960, les taux correspondants s'inscrivent à 16, 28, 30 et 19 pour cent. Ce sont donc en premier lieu les salariés et les membres de la famille coopérant sur le domaine qui ont quitté l'agriculture. Les agriculteurs ont remplacé cette main-d'œuvre par des machines, des appareils et d'autres agents techniques auxiliaires.

Cette substitution a notamment été, sur le plan économique, stimulée par le fait que les salaires se sont accrus beaucoup plus rapidement et fortement que les prix des machines et des instruments agricoles et que la technique a sans cesse mis à la disposition de l'agriculture de nouveaux et meilleurs agents auxiliaires de production. L'augmentation de la proportion des agriculteurs indépendants signifie une évolution plus marquée vers l'exploitation paysanne du type familial. C'est là une constatation réjouissante car cette forme d'exploitation est précisément l'un des buts de notre politique agricole. A noter, certes, à ce propos, que le manque de main-d'œuvre et la nécessité d'y parer par des moyens techniques et par des mesures d'organisation de l'entreprise place l'exploitant devant des problèmes difficiles, entraînant, pour de nombreuses familles paysannes, une lourde charge.

1.2 Nombre et grandeur des exploitations

Nous ne disposons pas de nouvelles indications sur la structure des exploitations agricoles selon leur grandeur, depuis 1955, date du dernier recensement fédéral des entreprises. La répartition par classes de grandeur obtenue lors de ce recensement ressort du tableau n° 3. Cette statistique comprend, en sus des domaines constituant la source principale de revenu de l'exploitant, un nombre fort appréciable d'entreprises dont le possesseur tire la majeure partie de son revenu d'une activité étrangère à l'agriculture. Si nous déduisons la dernière catégorie et les exploitations de moins de 3 hectares, ainsi que certaines exploitations tout à fait spécialisées de l'aviculture, de l'exploitation des porcs, de la viticulture et d'autres branches de culture spécialisée intensive, il reste environ 97 000 exploitations d'une superficie totale de 874 000 hectares. Ainsi la surface moyenne des domaines exploités par ces agriculteurs a titre d'activité principale était de 9 hectares en 1955. Depuis lors, le nombre des exploitations a toutefois continué de diminuer parallèlement à celui des agriculteurs indépendants; selon une estimation, il doit s'agir de 15 000 à 20 000 unités pour ce qui est des domaines exploités par des personnes tirant leur revenu principal de l'agriculture.

Tableau n° 3

Exploitations agricoles d'après le recensement des entreprises de 1955

Classe de grandeur	Nombre d'exploitations	%	Surface en ha ¹⁾	%
moins de 0,5	25 090	12,18	5 932	0,56
0,5 à 1	17 060	8,28	10 762	1,02
1 à 3	40 227	19,53	61 843	5,84
3 à 5	27 047	13,13	89 295	8,43
5 à 10	53 267	25,86	326 356	30,81
10 à 15	24 922	12,10	247 568	23,37
15 à 20	9 850	4,78	133 484	12,60
20 à 30	6 045	2,93	107 776	10,18
30 à 50	1 976	0,96	49 600	4,68
plus de 50	513	0,25	26 577	2,51
Total	205 997	100	1 059 193	100
dont:				
plus de 0,5 ha	180 907		1 053 261	
plus de 3 ha	123 620		980 655	

¹⁾ Sans les forêts, pâturages, mayens et surfaces improductives.

1.3 Mécanisation de l'agriculture

La forte mécanisation de l'agriculture est due dans une très large mesure à la raréfaction de la main-d'œuvre et à l'accroissement des salaires. L'augmentation extrêmement rapide du parc des moteurs, machines et appareils les plus importants ressort du tableau n° 4, qui met simultanément en évidence la baisse sensible du nombre des chevaux de trait.

L'accroissement du parc des moteurs, machines et appareils a exigé l'investissement de capitaux très importants. Dans les exploitations tenant une comptabilité contrôlée par le secrétariat des paysans suisses, le capital machines et instruments, tel qu'il ressort des comptes, a passé de 869 francs par hectare de surface cultivée dans la moyenne des années 1951/1955 à 1193 francs dans la moyenne quinquennale 1958/1962. Il a atteint le montant de 1396 francs en 1963. Cela donne une augmentation de 61 pour cent dans l'espace de dix ans.

1.4 Production et approvisionnement en denrées alimentaires

L'un des buts de la politique agricole consiste à maintenir une surface de cultures des champs et une production agricole propres à assurer le ravitaillement du pays en denrées alimentaires indigènes en cas d'événements graves. C'est la raison pour laquelle l'évolution de la production mérite une attention particulière.

Retenons tout d'abord que le rendement brut apuré de l'agriculture suisse s'est accru de manière appréciable au cours de ces dernières années. En 1964, il atteignait approximativement 3,6 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 9 pour cent par rapport à l'année précédente (cf. tableau n° 5).

Tableau n° 4

**Moteurs, appareils, machines et chevaux de trait
dans l'agriculture, 1955-1964**

	1955	1960	1961	1962	1963	1964
Tracteurs (à 4 roues) ...	29 709	48 890	54 000	59 000	63 000	66 000
Tracteurs monoaxes et motofaucheuses	59 628	85 022	—	—	—	—
Motopompes	11 925	13 122	—	—	—	—
Moissonneuses-lieuses ..	8 358	10 368	—	—	—	—
Moissonneuses-batteuses	—	769	1 198	1 683	2 093	2 500
Exploitations avec ma- chine à traire	1 535	12 587	18 000	23 000	27 000	29 000
Chevaux de trait	106 080	89 400	84 571	79 800	73 100	68 300

Source: Statistiques et évaluations agricoles publiées par le secrétariat des paysans suisses, Brougg.

Tableau n° 5

Rendement brut apuré de l'agriculture suisse

Années	Valeur				Quantité		
	Prod. végétale		Prod. animale	Total	Prod. végétale	Prod. animale	Total
	millions de Fr.	%	millions de Fr.	millions de Fr.	Indice 1939 = 100		
1936/40	314	24	986	1300	107	98	100
1951/55	631	26	1819	2450	146	102	112
1960/64	836	26	2397	3233	158	124	132
1955	651	25	1946	2597	144	103	112
1959	773	26	2248	3021	153	115	124
1960	783	26	2187	2970	164	120	130
1961	768	25	2288	3056	148	122	128
1962	884	27	2353	3237	164	124	133
1963	813	25	2490	3303	152	126	132
1964 1)	931	26	2666	3597	164	126	135

1) Chiffres provisoires.

Source: Statistiques et évaluations agricoles publiées par le secrétariat des paysans suisses, Brougg.

On désigne sous le terme de rendement brut apuré la valeur en argent de tous les produits quittant le secteur agricole, que ce soit ensuite de la vente à des non-agriculteurs ou de leur consommation dans les ménages paysans. L'augmentation prouvée par les statistiques est partiellement due à une hausse des prix payés à la production. La modification réelle qu'accuse la production agricole ressort de l'indice des quantités donné par le tableau n° 5. Il s'agit, en l'occurrence, d'un indice qui a été pondéré à l'aide d'un prix moyen des quantités de produits déterminant le rendement brut apuré. D'après ces données, la quantité des produits agricoles mis sur le marché ou consommés dans les ménages paysans s'est accrue de 18 pour cent de 1951/1955 à 1960/1964, soit de 2 pour cent par an. L'accroissement est légèrement plus marqué en ce qui concerne les produits d'origine animale (lait, viande, œufs, etc.) que dans le secteur de la production végétale (céréales panifiables, pommes de terre, betteraves sucrières, fruits, etc.), ce qui correspond aux modifications subies par la structure de la demande. Comparativement aux années qui ont précédé la guerre, années durant lesquelles la culture des champs était peu développée, la production végétale marque en revanche une augmentation plus sensible.

Une stabilité remarquable a été constatée au cours des dix dernières années tant en ce qui concerne la surface totale des terres labourées que les surfaces réservées aux différentes cultures (cf. tableau n° 6). La surface consacrée aux pommes de terre a, il est vrai, légèrement diminué, alors que la culture des betteraves sucrières et du colza a gagné en importance.

Tableau n° 6

Surfaces de terres labourées

Années	Céréales panifiables	Céréales fourragères	Pommes de terre ¹⁾	Betteraves sucrières	Colza	Autres cultures deschamps	Total (sans le maïs pour l'ensilage)
	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha
1939	114 733	22 173	47 321	3207	41	21 826	209 301
1955	123 500	46 940	50 997	5520	3249	26 646	256 852
1961	129 890	50 365	48 000	5052	5670	22 219	261 196
1962	128 000	57 170	47 000	4862	5687	21 841	264 560
1963	126 680	51 270	45 000	6907	6398	21 765	258 020
1964	127 380	49 570	43 000	7590	6400	21 090	255 030

¹⁾ Pour des raisons relevant de la technique des recensements, les données fournies pour les différentes années ne sont pas comparables entre elles. Selon les évaluations de la régie fédérale des alcools, la surface de pommes de terre a couvert 55 000 hectares en 1955.

Source: Statistiques et évaluations agricoles publiées par le secrétariat des paysans suisses, Brougg.

Si la production végétale a encore pu être accrue de manière sensible sans que les surfaces cultivées aient été étendues, cela doit être attribué uniquement à l'amélioration des rendements à l'hectare (cf. tableau n° 7).

Tableau n° 7

Rendements en quintaux par hectare

Années	Blé d'automne	Seigle d'automne	Avoine	Orge de printemps	Maïs	Pommes de terre
1926/1930	20,8	20,8	20,6	18,1	25,8	—
1946/1950	25,2	22,4	23,0	21,9	30,5	180
1956/1960	31,1	30,6	29,6	29,2	35,1	281
1960/1964	33,3	34,4	31,7	32,0	44,6	304
1960	35,0	33,0	30,9	29,1	32,6	304
1961	27,0	31,4	31,3	31,6	47,0	302
1962	39,0	40,0	34,2	35,0	45,4	275
1963	28,5	30,6	28,7	29,7	48,8	328
1964	37,1	37,2	33,5	34,4	49,3	314

Source: Régie fédérale des alcools (pommes de terre) et statistiques et évaluations publiées par le secrétariat des paysans suisses, Brougg (pour les autres produits).

L'amélioration de la productivité à l'unité de surface a été extraordinairement rapide au cours des quinze dernières années. Durant ce laps de temps, le rendement en grain des céréales s'est accru de 33 pour cent pour le blé et de 47 pour cent pour le maïs, tandis que le rendement en pommes de terre a même augmenté de 69 pour cent. Cet accroissement de la productivité est le résultat des efforts entrepris sur le plan scientifique, notamment en matière de sélection, mais aussi la conséquence de l'application de méthodes perfectionnées de culture et d'une fumure plus intensive.

L'accroissement de la production végétale ressort également du bilan de l'approvisionnement en denrées alimentaires (cf. tableau n° 8). Ces dernières années, le ravitaillement en céréales panifiables et en pommes de terre indigènes a pu être amélioré non seulement par rapport à la période d'avant-guerre, mais aussi par rapport aux années 1951/1955. Dans la moyenne des cinq années 1960/1964, la part de la production indigène de céréales panifiables dans la consommation a été de 57 pour cent contre 48 pour cent durant les années 1951/1955, et la part de la production de pommes de terre du pays de 109 pour cent des besoins contre 95 pour cent durant la période de comparaison. La proportion de la production indigène dans l'ensemble de la consommation de denrées alimentaires ne s'est toutefois que peu modifiée. Avant la guerre (1934/1936), 52 pour cent de la consommation totale de calories étaient satisfaits par l'agriculture suisse; cette proportion a passé à 57 pour cent en 1951/1955 et s'y est maintenue ces cinq dernières années.

Tableau n° 8

Production indigène en pour-cent de la consommation totale ¹⁾

	1926/30	1936/40	1951/55	1960	1961	1962	1963	1964
Fromage	176	150	145	151	154	149	147	141
Pommes de terre de consommation ...	81	89	95	113	109	107	104	111
Lait de consommation	99	99	100	99	99	99	99	99
Beurre	64	93	84	98	89	92	92	81
Viande de porc	94	96	96	99	98	89	84	90
Viande de bœuf	92	95	89	84	82	81	82	69
Légumes	—	—	77	68	72	66	68	65
Céréales panifiables ..	25	32	48	59	47	63	52	64
Œufs	65	64	70	59	58	55	58	56
Volailles	46	50	43	23	22	21	27	32
Sucre	4	7	16	14	12	11	17	21
Calories, au total ²⁾	34/36	51/55	59/60	60/61	61/62	62/63	63/64	53

1) Sur la base des quantités produites, resp. consommées, les variations des stocks n'étant pas prises en considérations.
2) Dès 1959/60, chiffres rapportés chaque fois à l'année agricole débutant le 1^{er} juillet.

Source: Statistiques et évaluations agricoles publiées par le secrétariat des paysans suisses, Brougg.

1.5 L'accroissement de la productivité

La productivité s'accroît lorsque le rapport quantitatif entre la production et les agents de production mis en œuvre s'améliore. Il a été question dans le chapitre précédent de l'augmentation des rendements par hectare et des causes de cette amélioration. La productivité du travail ou ses modifications constituent une valeur de comparaison d'un grand intérêt du point de vue de l'économie nationale. Dans l'agriculture, elle se détermine par le calcul de la quantité de biens produits par personne active. Les données comparables sur le nombre des hommes et des femmes dont l'agriculture constitue la profession principale sont fournies par les recensements fédéraux de la population de 1960 et 1950. La production par travailleur agricole (calculée d'après une moyenne triennale) s'est accrue de 57 pour cent de 1950 à 1960, ce qui correspond à une augmentation annuelle de la productivité du travail d'environ 5,5 pour cent. Cette amélioration réalisée en matière de productivité peut se comparer avantageusement

aux résultats obtenus dans les autres domaines de l'économie; dans l'histoire de l'agriculture elle-même, on ne connaît pas d'autre période où la productivité du travail ait augmenté dans une mesure quelque peu comparable. Il importe toutefois de relever que, dans son ensemble, la productivité s'est accrue dans de moins fortes proportions, en raison des effets accrus d'autres agents de production (machines, engrais, etc.).

2. Etat du revenu agricole

2.1 Bases d'appréciation

Il est difficile d'apprécier l'état du revenu d'un groupe professionnel tel que l'agriculture. Il n'y a en effet guère d'autre domaine économique aussi dépendant des conditions naturelles du lieu de production, du climat et du temps. A cela s'ajoute le fait que, dans ce groupe professionnel, la dispersion du revenu est, par nature, très grande. Même lorsqu'on dispose de résultats représentatifs, on doit procéder à une appréciation comparative de ces données. Or il est difficile de le faire de façon objective, car il faut recourir à des jugements de valeur en établissant des comparaisons entre divers états de choses, entre l'état d'exploitant et celui de salarié, entre les conditions de vie en ville et les conditions à la campagne, entre le fait d'être propriétaire du sol et le fait de ne pas l'être, entre un régime de réglementation du travail et des congés et l'absence de réglementation, entre le travail pénible et le travail moins pénible, etc. La tentation est donc très grande de laisser aux lois et aux forces régissant le marché le soin d'établir un équilibre.

Nous ne pouvons invoquer ces difficultés pour nous décharger d'une partie de notre tâche. La loi sur l'agriculture prévoit que les produits indigènes de bonne qualité doivent pouvoir se vendre à des prix qui couvrent les frais de production moyens, calculés sur une période de plusieurs années, des entreprises gérées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales. En vertu de cette loi, il faut toutefois tenir compte des autres branches économiques et de la situation de la population non agricole, ainsi que des possibilités d'écoulement des produits. La notion du prix couvrant les frais de production ressort des travaux d'élaboration de la loi décrits dans le message qui s'y rapporte. Elle est précisée par l'ordonnance générale sur l'agriculture. Celle-ci reconnaît en particulier au chef d'exploitation et aux membres de la famille coopérant avec lui le droit à une rétribution équitable. La rétribution à laquelle ils peuvent prétendre se calcule selon les dispositions de l'article 47 de ladite ordonnance générale. Ces dispositions établissent le principe de la parité du revenu du travail agricole avec le salaire de la main-d'œuvre de l'industrie ou de l'artisanat dans les régions rurales ou mi-urbaines. Les détails du calcul de la rétribution à laquelle peuvent prétendre le chef d'entreprise et les membres de la famille coopérant avec lui ont été étudiés de façon approfondie par la «Commission verte», dont le rapport paraîtra probablement au cours de l'année prochaine.

Le principe de la rétribution comparable (parité) qu'établit l'ordonnance générale sur l'agriculture conduit à apprécier les conditions de revenu de l'agriculture en procédant à une comparaison entre le produit du travail agricole par journée d'homme (dénommé ci-après «produit du travail») et la rétribution équitable à laquelle peut prétendre l'agriculteur en vertu de la législation. Les données relatives au produit du travail proviennent des résultats de comptabilités contrôlées par le secrétariat des paysans suisses. Notre rapport se bornera donc, pour l'essentiel, à renseigner sur l'évolution du produit du travail et à établir la comparaison avec la rétribution équitable. Mais cela ne signifie pas que d'autres données et critères ne puissent pas aussi aider à apprécier la situation, par exemple la formation de capitaux et d'épargne ou l'évolution de la consommation. Dans divers pays, on recueille des données statistiques sur la production, le revenu et le nombre des personnes occupées dans l'ensemble de l'agriculture pour disposer de bases permettant d'apprécier la situation économique.

Les recherches comptables effectuées par le secrétariat des paysans suisses dans des exploitations agricoles fournissent un abondant matériel statistique nous renseignant de manière très exacte sur les résultats des exploitations contrôlées. Au cours de ces dernières années, 600 à 700 exploitations ayant une superficie moyenne de 13,3 hectares de terres cultivées (sans les forêts) ou de 14,7 hectares de surface productive avec les forêts ont tenu une comptabilité vérifiée par ce secrétariat. Un tiers environ de ces exploitations étaient situées en région de montagne.

2.2 Les résultats des recherches comptables

Le produit du travail réalisé depuis 1955 est indiqué séparément pour la zone de montagne et la zone de plaine par le tableau n° 9. Le produit du travail par journée d'homme est déterminé comme il suit: du revenu agricole total par exploitation (revenu du travail et revenu des capitaux), on soustrait tout d'abord un service d'intérêt fixe (de 4 ¼ % en 1964) calculé sur le capital non emprunté (capital en propre) investi dans l'exploitation; le revenu du travail qui reste est ensuite divisé par le nombre de journées de travail d'homme effectivement accomplies par la famille paysanne.

Le tableau n° 9 compare le revenu du travail réalisé avec la rétribution équitable calculée selon les principes énoncés plus haut. Remarquons à ce sujet que la question d'une éventuelle différenciation entre la rétribution équitable en zone de montagne et en zone de plaine reste ouverte et qu'elle est actuellement étudiée par la «Commission verte». Le calcul de la rétribution équitable sera encore l'objet d'un commentaire ultérieur.

En considérant ces résultats comptables, on est tout d'abord frappé par la forte différence entre le produit du travail des exploitations de montagne et celui des exploitations de plaine. Les causes de cet écart sont sans doute très diverses. Les différences de climat, de déclivité du sol, de conditions de commu-

Tableau n° 9

**Produit du travail par journée d'homme dans les exploitations
tenant une comptabilité pour le compte du secrétariat des paysans suisses
et rétribution équitable, en 1955/1964**

Année ou moyenne de période	Produit du travail par journée d'homme en francs			Rétribution équitable Fr.
	Plaine	Montagne	Ensemble des exploitations	
1955	22.04	13.36	20.12	23.40
1956	19.17	12.47	17.54	24.25
1957	24.04	16.16	22.25	25.65
1958	28.05	15.77	24.93	26.85
1959	28.42	16.05	25.31	27.45
1960	26.59	13.46	23.04	28.75
1961	28.30	17.46	24.60	30.20
1962	33.08	20.12	29.07	32.65
1963	31.04	20.40	27.63	35.15
1964 ¹⁾	37.73	24.23	33.94	38.30
1955/57	21.75	14.00	19.97	24.43
1958/60	27.69	15.09	24.43	27.68
1959/61	27.77	15.66	24.32	28.80
1960/62	29.32	17.01	25.57	30.50
1961/63	30.81	19.33	27.10	32.70
1962/64 ¹⁾	33.95	21.60	30.20	35.40
1955/59	24.34	14.76	22.03	25.52
1960/64 ¹⁾	31.35	19.13	27.66	33.01
		Nombre d'exploitations		
1955		433	146	579
1963		472	235	707
¹⁾ Pour 1964: résultats de 525 exploitations.				

Remarque: Pour la différenciation de la rétribution équitable, voir le commentaire dans le texte.

nications, de types de construction et de parcellement exercent tout d'abord une influence considérable sur les résultats. La surface moyenne plus faible des domaines de montagne tenant une comptabilité joue également un rôle; dans la moyenne des années 1961/1963, la différence a été d'environ 2,5 hectares comparativement aux exploitations de plaine. La configuration du sol revêt également une grande importance. Dans les exploitations de montagne ayant beaucoup de terrains en pente, la mécanisation n'est possible que dans d'étroites limites. Il en résulte qu'elles ont des frais de main-d'œuvre supérieurs à la moyenne, surtout lorsqu'on y reste fidèle aux formes traditionnelles d'organisation de l'entreprise. Relevons cependant qu'une configuration défavorable du

sol ne se rencontre pas uniquement en montagne. Il existe en fait de nombreuses formes de transition entre l'exploitation de montagne et celle de plaine.

Des différences fort sensibles existent également selon les classes de grandeur des exploitations (cf. tableau n° 10). En zone de plaine, le produit du travail des exploitations de 10 à 15 hectares a été, ces six dernières années, supérieur d'approximativement 25 pour cent à celui de la catégorie de 5 à 10 hectares, et le produit du travail des domaines de 15 à 30 hectares plus élevé de 45 pour cent. Il est intéressant de comparer ces résultats avec ceux de la période d'avant-guerre, car on constate que ces différences entre classes de grandeur des exploitations étaient moins marquées à l'époque. Cela confirme le bien-fondé de la thèse selon laquelle les grandes exploitations du type familial ont mieux pu s'adapter aux nouvelles conditions économiques et techniques, notamment par la mécanisation, et qu'elles l'ont fait avec plus de succès. Cela n'exclut pas toutefois, pour les exploitations plus petites, la possibilité d'améliorer la productivité de leur travail en adaptant leur organisation aux nouvelles conditions.

Une autre constatation importante est que l'amélioration du produit du travail s'est poursuivie de manière continue au cours de ces dernières années, et cela dans toutes les classes de grandeur d'entreprises, tant dans la zone de montagne qu'en plaine (cf. tableau n° 10). Les résultats annuels dépendent essentiellement des conditions atmosphériques. Il importe donc de fonder ses appréciations sur des moyennes multi-annuelles. Si l'on prend la période de cinq ans, 1955/1959, comme base de comparaison, on constate que le produit du travail s'est accru jusqu'en 1962/1964 de 40 pour cent dans la moyenne de toutes les exploitations de plaine et de 46 pour cent pour les exploitations de montagne. Cela correspond à une augmentation annuelle moyenne de 6,7 pour cent ou de 7,7 pour cent. Des résultats relativement favorables ont été enregistrés durant la dernière période quinquennale en 1962 et en 1964, alors que 1961 et 1963 ont été des années plutôt mauvaises en raison de conditions atmosphériques défavorables.

Ce qui revêt un intérêt spécial du point de vue de la politique agricole, c'est finalement la comparaison entre le produit du travail et la rétribution équitable. Celle-ci se détermine selon les dispositions de l'ordonnance générale sur l'agriculture. En vertu de cette ordonnance, le chef d'entreprise et les membres de sa famille coopérant avec lui sur le domaine après avoir fait un apprentissage d'agriculteur peuvent prétendre à une rétribution équivalant au produit moyen du travail d'ouvriers qualifiés des régions rurales et mi-urbaines.

Pour les autres collaborateurs non qualifiés, main-d'œuvre féminine et jeunes gens travaillant dans l'exploitation, la rétribution correspondra au revenu de la main-d'œuvre non qualifiée dans d'autres branches économiques de ces régions. Pour calculer la rétribution équitable, on procède comme il suit: le produit hebdomadaire du travail des ouvriers (selon la statistique de la caisse nationale d'assurance en cas d'accidents) est divisé par 6; au revenu journalier du travail obtenu de la sorte, on ajoute le supplément de 7 pour cent prévu par

Tableau n° 10

**Produit du travail par journée d'homme selon les catégories de grandeur
des exploitations**

ha	Moyenne des exploitations de plaine de			Indice 1955/1959 = 100				
							Moyenne des exploitations de plaine	Exploitations de montagne
	5 à 10	10 à 15	15 à 30	5 à 10	10 à 15	15 à 30		
	Fr.	Fr.	Fr.					
1960	20.63	24.11	30.64	110	108	104	109	91
1961	21.99	27.19	31.17	117	122	106	116	118
1962	24.52	32.87	36.94	130	147	125	136	136
1963	25.19	29.86	34.06	134	134	116	128	138
1935/38 ²⁾	4.43	4.92	5.63					
1955/59	18.80	22.33	29.47	100	100	100	100	100
1959/61	21.20	26.35	31.65	113	118	107	114	106
1960/62	22.38	28.06	32.92	119	126	112	120	115
1961/63	23.90	29.97	34.06	127	134	116	127	131
1962/64 ¹⁾	26.45	32.20	38.10	141	144	129	140	146
Nombre d'exploitations 1961/63	100	142	158				440	219
	<i>Indice, produit du travail des exploitations de 5 à 10 ha = 100</i>							
1935/38 ²⁾	100	111	127					
1955/59	100	119	157					
1959/61	100	124	149					
1960/62	100	125	147					
1961/63	100	125	143					
1962/64 ¹⁾	100	122	144					

¹⁾ Chiffres provisoires.

²⁾ Moyenne des exploitations de plaine et de montagne.

un rapport intermédiaire de la « Commission verte », ce qui donne la rétribution de base équitabile, non apurée. Ce supplément de 7 pour cent est ajouté pour tenir compte du travail du dimanche et d'une partie du samedi, horaire qui doit bénéficier d'un taux de rémunération supérieur, ainsi qu'à titre de compensation adéquate pour les vacances et les congés. De cette rétribution de base non apurée, 6 pour cent sont déduits pour prendre en considération le pouvoir d'achat supérieur dont l'agriculteur bénéficie, comparativement aux salariés de l'industrie, du fait qu'il peut se loger à meilleur compte et peut s'approvisionner, dans l'exploitation, à des conditions plus avantageuses en certains produits de con-

somation. On obtient ainsi la rétribution équitable de base apurée, qui était par exemple de 33 francs en 1963. A ce montant on ajoute le supplément pour le chef d'entreprise afin de déterminer la valeur permettant une comparaison valable avec le produit du travail agricole, à savoir la rétribution équitable prévue par la législation fédérale. Le supplément pour le chef d'entreprise vise à rémunérer spécialement le travail d'organisation et de planification qui lui incombe; il représente 2 pour cent du rendement brut de l'exploitation et, rapporté à la rétribution équitable apurée (année 1963) à un taux moyen de 6,5 pour cent. On en arrive ainsi à une rétribution équitable de 35 fr. 15 par jour en 1963.

2.3 *Appréciation des conditions de revenu*

En comparant produit du travail et rétribution équitable, il est possible — sous certaines réserves — d'apprécier les conditions de revenu dans l'agriculture par rapport à celles qui existent dans d'autres domaines de l'économie.

Le tableau n° 11 donne, en pour-cent de la rétribution équitable, le produit du travail moyen pour l'ensemble des exploitations, ainsi que pour celles de la plaine et celles de montagne. Pour permettre une meilleure comparaison dans le temps, on s'est fondé sur des moyennes triennales. Ces chiffres permettent de faire une constatation fort importante du point de vue de la politique agricole: au cours des 7 ou 8 dernières années, l'agriculture a, pour le moins, participé dans la même mesure que les salariés de l'industrie à l'amélioration générale du produit du travail; cette évolution des revenus du travail a suivi une courbe à peu près parallèle dans ces deux secteurs économiques.

Tableau n° 11

Produit du travail en pour-cent de la rétribution équitable

Moyenne des années	Plaine	Montagne	Ensemble des exploitations
1955/57	89	57	82
1958/60	100	55	88
1959/61	96	54	84
1960/62	96	56	84
1961/63	94	59	83
1962/64 ¹⁾	96	61	85
1955/59	95	59	86
1960/64 ¹⁾	95	58	84

¹⁾ Chiffres provisoires.

Remarque: Pour la différenciation de la rétribution équitable, voir les commentaires figurant dans le texte.

Si l'on compare la dernière période quinquennale (1960/1964) avec la seconde moitié des années «cinquante», on constate que les agriculteurs de la plaine ont pu conserver leur avance relative en obtenant 95 pour cent de la rétribution comparable (parité = 100 %); la moyenne des trois dernières années 1962/1964 permet de relever un certain progrès comparativement à la moyenne triennale de 1955/1957: 96 pour cent de la rétribution comparable, contre 89 pour cent. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, les conditions atmosphériques influent de manière sensible sur les résultats comptables. Il arrive même qu'une compensation complète ne soit pas assurée au cours d'une période de trois ans. Dans la moyenne de toutes les exploitations, le rapport entre le produit du travail agricole et la rétribution comparable a passé de 86 à 84 pour cent de 1955/1959 à 1960/1964. Il importe toutefois de relever que la part des exploitations de montagne dans le total des entreprises tenant une comptabilité contrôlée a passé d'environ $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{3}$ au cours de la période considérée, ce qui a eu des effets légèrement dépressifs sur la moyenne du produit du travail agricole.

Dans les exploitations de plaine tenant une comptabilité, le produit du travail atteint environ 95 pour cent de la rétribution comparable, calculée selon l'ordonnance générale sur l'agriculture. Notons toutefois que les grandes exploitations sont plus fortement représentées dans le nombre des entreprises contrôlées de la plaine que dans l'ensemble des entreprises agricoles. La parité de rémunération est encore loin d'être réalisée dans les exploitations de montagne. Les différences très sensibles existant entre exploitations de montagne et de plaine nous ont engagés à prendre des mesures spéciales en faveur de l'agriculture des régions de montagne. Nous reviendrons ultérieurement sur les divers aspects de cette question.

Les différences de produit du travail entre zone de montagne et zone de plaine, d'une part, et entre petites et grandes exploitations, d'autre part, doivent être considérées encore sous un autre angle. Le produit du travail ne constitue qu'une partie du revenu total de l'agriculteur. Le reste consiste en revenu des capitaux (intérêt du capital agricole en propre) et en revenus accessoires. Produit du travail et intérêt du capital agricole donnent ensemble le revenu agricole (dont le produit du travail a représenté 81 pour cent dans la moyenne des années 1958/1962). Environ 95 pour cent des exploitations tenant une comptabilité contrôlée indiquent un revenu accessoire. Celui-ci consiste en revenus accessoires réguliers (travail en dehors de l'exploitation, revenu de fonctions officielles, exploitation d'une entreprise connexe, rendement de capitaux placés, prestations bourgeoises, rentes AVS et allocations familiales), ainsi qu'en recettes occasionnelles (ventes de terrain, héritages, etc.). Il ressort des résultats comptables que ces revenus accessoires, notamment les revenus réguliers, sont plus importants dans les exploitations de montagne et les petites entreprises que dans les exploitations de plaine ou les grandes exploitations moyennes (cf. tableau n° 12). C'est pourquoi les différences qu'accuse le revenu total ne sont pas aussi marquées que celles que présente le produit du travail.

Tableau n° 12

Revenus accessoires réguliers, par exploitation, en 1963

Classe de grandeur des exploitations ha	Exploitations de plaine		Exploitations de montagne	
	Fr./année	% du revenu agricole	Fr./année	% du revenu agricole
2 à 5	3995	39,4	4023	51,4
5 à 10	2158	16,5	3054	30,6
10 à 15	1753	10,5	3097	25,9
15 à 30	2397	10,2	2490	17,4
Moyenne de toutes les exploitations	2221	11,9	2976	25,2

Source: Recherches comptables effectuées dans des exploitations agricoles en 1963, secrétariat des paysans suisses, Brougg.

Les revenus accessoires jouent surtout un rôle important dans les exploitations de montagne. Dans la moyenne des années 1960/1963, le revenu accessoire total y représentait 40 pour cent du revenu agricole, le revenu accessoire régulier en constituant à lui seul 30 pour cent environ (cf. tableau n° 13). C'est précisément dans les régions de montagne, où l'accroissement de la productivité par suite des conditions naturelles défavorables, est contenu dans de plus étroites limites qu'en plaine, qu'il importe d'accorder la plus grande importance aux possibilités de gain accessoire. Si les exploitations de montagne tenant une comptabilité contrôlée ont pu réaliser au cours des quatre dernières années 1960/1963 des économies d'en moyenne 17 400 francs par entreprise, contre 31 200 francs dans les exploitations de plaine, c'est en grande partie grâce aux gains accessoires. Cette augmentation de la fortune a cependant aussi été rendue possible, en montagne, par une consommation privée très faible, comparativement au nombre d'ordinaire élevé des membres de la famille paysanne (cf. tableau n° 13). La consommation privée de la famille paysanne est influencée notamment par la nécessité de constituer un capital pour les besoins de l'entreprise. Relevons encore au sujet de l'ampleur de ces économies que, dans beaucoup de cas, seule une petite part en a été placée sous forme d'épargne proprement dite, mais qu'elles ont été investies en règle générale pour l'amélioration de l'exploitation agricole et du ménage, ainsi que pour des achats privés. Cela explique le sentiment qu'éprouvent certaines familles paysannes de ne pouvoir, malgré l'ampleur de leurs économies, aller assez rapidement de l'avant. Si l'on considère les résultats indiqués par exploitation dans les tableaux nos 13 et 14, il y a lieu de tenir compte du fait que les revenus ont été obtenus grâce à la coopération de toute la famille, et non seulement par le travail d'une unité de main-d'œuvre. En 1963, l'aide fournie par les membres de la famille coactifs pour l'obtention du revenu agricole a été, dans la moyenne de toutes les exploitations, de 1,6 unité de main-d'œuvre (300 journées de travail d'homme = 1 unité).

Tableau n° 13

**Revenu, consommation et épargne en moyenne par exploitation et par année;
entreprises de plaine et de montagne ¹⁾**

	Revenu agricole ²⁾	Revenu accessoire ³⁾	Revenu total	Consommation de la famille	Modification de la fortune par année
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Exploitations de plaine</i>					
1960	16 516	4183	20 699	14 631	6 068
1961	17 408	5727	23 135	15 046	8 089
1962	19 560	6539	26 099	16 063	10 036
1963	19 118	4879	23 997	16 952	7 045
1960/63	18 151.	5332	23 483	15 673	7 810
<i>Exploitations de montagne</i>					
1960	8 643	3674	12 317	9 591	2 726
1961	10 410	3762	14 172	10 060	4 112
1962	11 489	4394	15 883	10 904	4 979
1963	12 005	5212	17 217	11 633	5 584
1960/63	10 637	4261	14 898	10 547	4 351

1) Uniquement les exploitations accusant des revenus accessoires; celles-ci représentaient en 1963 93 pour cent des exploitations de plaine et 98 pour cent des exploitations de montagne.
2) Produit du travail plus intérêt du capital en propre (y compris le revenu du ménage).
3) Ventes de terrains, héritages et autres revenus occasionnels.

Source: Résultats des recherches comptables effectuées dans des exploitations agricoles (années diverses), secrétariat des paysans suisses, Brougg.

Les revenus accessoires se sont accrus dans des proportions nettement plus fortes que le revenu agricole au cours des dix dernières années. Dans la moyenne de toutes les exploitations, ils ont atteint en 1962/1963 (moyenne bisannuelle) le double de la moyenne quinquennale 1955/1959, alors que le revenu agricole et la consommation privée ont augmenté à peu près semblablement de 25 pour cent l'un et l'autre. Le tableau n° 14 montre en outre que les économies annuelles réalisées durant la même période se sont accrues de 58 pour cent. En ce qui concerne la situation de fortune, il y a lieu de remarquer que les exploitations tenant une comptabilité contrôlée accusaient en 1963 une fortune agricole nette (c.-à-d. après déduction des dettes) d'en moyenne 84 000 francs par exploitation, le domaine étant compté à la valeur de reprise agricole et non à sa valeur vénale.

En procédant à ces comparaisons et analyses, il ne faut jamais perdre de vue que les résultats proviennent d'un nombre relativement faible d'exploitations tenant une comptabilité contrôlée. Il est légitime d'admettre que leurs résultats se situent au-dessus de la moyenne suisse. Outre le fait que la surface

moyenne de ces exploitations est de 30 à 50 pour cent supérieure à la superficie moyenne de l'ensemble des exploitations agricoles, d'autres facteurs tels que, par exemple, la proportion plus grande de main-d'œuvre qualifiée, disposent en faveur de cette assertion. Toutefois, on peut se demander aussi dans quelle mesure ces entreprises satisfont au critère d'« exploitation rationnellement gérée ». Cela est sans doute pour une bonne part question d'appréciation, mais la loi sur l'agriculture établit une nette corrélation entre exploitation rationnelle et salaire comparable; problème qui est l'objet d'une étude approfondie. Pour les raisons qui ont été exposées plus haut, les résultats enregistrés par ces entreprises tenant une comptabilité contrôlée ne sauraient être directement appliqués à l'ensemble de l'agriculture. Pour cela, c'est une comparaison « verticale » des données sur l'évolution des conditions au cours de quelques années qui permet beaucoup mieux de tirer des conclusions valables.

Tableau n° 14

**Revenu, consommation et épargne par exploitation;
moyenne de toutes les exploitations**

Moyenne des années	Revenu agricole ¹⁾	Revenu accessoire ²⁾	Revenu total	Consommation de la famille	Modification de la fortune par année
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
1953/57	12 519	1691	14 210	11 252	2958
1955/59	13 801	1940	15 741	11 922	3819
1957/61	14 964	2592	17 557	12 785	4771
1962/63	16 994	3900	20 894	14 852	6042
<i>Indice, 1955/1959 = 100</i>					
1953/57	91	87	90	94	77
1955/59	100	100	100	100	100
1957/61	108	134	112	107	125
1962/63	123	201	133	125	158
¹⁾ Produit du travail plus intérêt du capital en propre (y compris le revenu du ménage). ²⁾ Ventes de terrain, mais sans les héritages ni les autres revenus occasionnels.					

Source: cf. tableau n° 13.

Pour résumer ce qui précède, nous dirons qu'au cours des sept à huit dernières années, le produit du travail agricole s'est accru à peu près parallèlement au revenu du travail des salariés de l'industrie, mais qu'il n'a atteint environ 95 pour cent de la rétribution comparable que dans la moyenne des exploitations contrôlées de plaine de 13 à 13,5 hectares de terres utiles, mais non en montagne. Notons en outre qu'il existe, dans l'agriculture, notamment entre les différentes classes de grandeur des exploitations, une très grande dispersion des revenus. Pour apprécier les conditions de revenu dans l'agriculture, il convient finalement de tenir également compte, en sus du produit du travail,

d'autres facteurs tels que: revenu des capitaux, revenu accessoire, épargne (consommation comprise) et modifications de la fortune. A propos de ces facteurs, ajoutons que les enquêtes faites par le secrétariat des paysans suisses fournissent de précieux renseignements, alors que la documentation semblable mise à disposition par d'autres branches économiques à des fins de comparaison est très limitée.

B. Mesures et politique agricole de la Confédération

Au début du présent rapport, nous précisons que l'amélioration des conditions de production était l'un des principaux buts de la politique agricole. Il s'agit de soutenir l'agriculture dans ses efforts tendant à accroître sa capacité de concurrence et sa productivité. Ainsi, l'accent est surtout mis sur des mesures à longue échéance.

Au cours de ces dernières années, les dispositions visant à assurer directement et à plus brève échéance le revenu agricole et dont l'application a en partie été exigée par la hausse des prix et l'accroissement des frais de production, ont cependant également revêtu une grande importance. Ces mesures ont, pour l'essentiel, été prises dans le cadre d'une politique en matière de prix et de placement des produits, sous forme de garantie de placement, de réglementation des importations et d'octroi de contributions pour atteindre un prix déterminé. La politique en matière de prix permet également de diriger la production, en assurant, d'une part, la production de marchandises conformes aux exigences du marché et, d'autre part, le ravitaillement du pays.

Les dispositions prises au cours de ces dernières années en faveur des régions de montagne ont été constamment étendues. De même, toute l'attention nécessaire a été vouée au développement des mesures de caractère social.

1. Mesures visant à accroître la productivité

1.1 La formation professionnelle et la vulgarisation

1.1.1 La formation professionnelle

La formation professionnelle de l'agriculteur est assurée en premier lieu par les cours postsecondaires agricoles et par les écoles d'agriculture annuelles et d'hiver. S'y ajoutent différentes écoles spéciales d'arboriculture, de viticulture et d'horticulture, de technique laitière et d'aviculture. Le tableau qui suit montre l'évolution du nombre des élèves, ainsi que du nombre des examens de fin d'apprentissage, professionnels et de maîtrise.

	Nombre des élèves ou des candidats		
	1955	1960	1964
Ecoles annuelles et d'hiver	2622	2805	2936
Ecoles spécialisées	303	268	324
Examens de fin d'apprentissage ¹⁾	510	664	790
Examens professionnels ¹⁾	406	419	491
Examens de maîtrise ¹⁾	33	93	106

¹⁾ Formation agricole générale seulement, sans les branches spéciales.

En appréciant ces chiffres, il importe de tenir compte de la régression constante du nombre des personnes tirant leur revenu de l'agriculture. Au cours de ces dernières années, environ la moitié des jeunes gens assurant la relève professionnelle ont fréquenté une école d'agriculture d'hiver ou annuelle. Cette proportion est encore insuffisante. En raison des exigences toujours plus grandes que pose la profession d'agriculteur, il est indispensable que le paysan dispose d'une solide formation professionnelle. Or, cela réclame un nouvel accroissement du nombre des élèves des écoles d'agriculture. La Confédération assume, selon la capacité financière des cantons, 30 à 50 pour cent des frais d'exploitation des écoles d'agriculture et participe à raison de 10 à 20 pour cent à la construction de ces écoles. Ces subsides doivent être encore améliorés, compte tenu de deux motions adoptées l'une au Conseil national, l'autre au Conseil des Etats. Cet accroissement de la participation de la Confédération exige toutefois une modification de l'article 14 de la loi sur l'agriculture. Les travaux sont en cours. Cela permettra aux cantons où l'affluence des élèves est grande dans les écoles d'agriculture de faire face aux besoins.

Les cours postsecondaires agricoles récupèrent une part beaucoup plus grande de la jeunesse paysanne. En modifiant, comme on l'a prévu, l'ordonnance sur la formation professionnelle et la recherche agricoles, on vise à créer des écoles professionnelles agricoles qui remplaceront les cours postsecondaires actuels. Ces nouvelles écoles devront être suivies par l'ensemble des jeunes gens qui se destinent à la profession d'agriculteur et permettront de mieux harmoniser l'enseignement avec la formation pratique donnée simultanément.

La formation des paysannes, dont il est abondamment question dans notre second rapport sur l'agriculture, a, elle aussi, été améliorée et réorganisée.

Le 30 juin 1964 a été signé le concordat intercantonal pour la construction et l'exploitation du technicum agricole suisse à Zollikofen-Berne; vingt cantons ont jusqu'ici adhéré à ce concordat. Le technicum assurera la formation de personnel enseignant pour les écoles professionnelles, celle de conseillers d'exploitation et de spécialistes pour les divers domaines de la technique agricole. De l'état actuel des travaux préparatoires on peut conclure que l'enseignement y débutera probablement en 1968. La création d'un technicum agricole comble une lacune dans la formation professionnelle: les jeunes gens capables et trouveront de nouvelles possibilités de développer leur formation et les besoins de l'agriculture en techniciens et en conseillers d'exploitation pourront être mieux satisfaits. La formation professionnelle paysanne, bien entendu, ne vise pas seulement le progrès économique et technique. L'article 8 de la loi sur l'agriculture, qui y ajoute le développement des connaissances générales et de l'intérêt pour les traditions paysannes, veut que les valeurs spirituelles et culturelles ne soient pas perdues de vue. C'est là une tâche primordiale non seulement des centres de formation, mais aussi et avant tout des groupements paysans.

1.1.2 La vulgarisation agricole

La vulgarisation agricole a bénéficié d'une heureuse extension depuis 1959; elle s'est fortement consolidée au cours de ces dernières années. Un nombre rela-

tivement élevé de conseillers sont à l'œuvre. Les agriculteurs ont mieux compris les avantages qu'ils peuvent tirer du conseil d'exploitation et recourent toujours plus à ce service.

Le service de vulgarisation en matière d'économie animale en montagne a été tout spécialement développé (cf. tableau n° 15). Cette extension résulte pour une bonne part de l'étroite liaison établie par l'ordonnance concernant l'élevage du bétail bovin et du menu bétail entre l'activité du service de vulgarisation et le versement de subventions destinées à améliorer l'élevage et l'hygiène du bétail. Nous reviendrons plus loin sur le but et l'affectation de ces subventions. Un bon tiers de tous les possesseurs de bétail bovin des régions de montagne sont de la sorte amenés à bénéficier du service de vulgarisation.

Tableau n° 15

Nombre de conseillers occupés dans l'agriculture et subventions fédérales allouées pour la vulgarisation

	1959	1961	1963	1964
Nombre de conseillers: ing. agronomes	120	126	121	120
Autres vulgarisateurs: montagne	76	120	149	172
autres régions	8	33	43	46
Subventions fédérales pour la vulgarisation aux cantons et groupements Fr.	135 626	320 664	671 462	800 658
aux 2 centrales Fr.	316 896	617 062	911 118	1 207 099
Total Fr.	452 522	937 726	1 582 580	2 007 757

Au cours de ces dernières années, il a été possible de recourir avec succès, pour le conseil d'exploitation, à la collaboration d'agriculteurs jouissant d'une excellente formation pratique mais n'ayant pas suivi d'enseignement supérieur. C'est aux deux centrales de vulgarisation (celle de Lausanne pour la Suisse romande et le Tessin et celle de Küsnacht/Zurich pour la Suisse alémanique) qu'incombe le soin d'assurer et de parfaire la formation de ces conseillers. Ces centrales recueillent également de la documentation et se procurent ou mettent au point du matériel de démonstration en recourant à des moyens mécaniques de calcul; elles assurent l'élaboration des données fournies par leurs enquêtes en matière d'économie d'entreprise.

Les centrales de vulgarisation dépendent de l'association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture. Cette institution a été mise sur pied par les cantons, des organisations d'agriculteurs et de groupes de conseil d'exploitation. Depuis quelque temps, ladite association s'occupe aussi,

mais dans une modeste mesure, des problèmes d'économie ménagère paysanne, en plus de ceux qui relèvent de la vulgarisation en général. La Confédération participe pour 85 à 88 pour cent au financement des centrales. Elle prend également à sa charge, compte tenu de la capacité financière des cantons, 30 à 50 pour cent des dépenses occasionnées par le service de vulgarisation aux cantons dans la compétence desquels rentre l'activité générale de cette institution. Pour le service de vulgarisation en matière d'économie animale en montagne, la participation de la Confédération est de 50 à 75 pour cent des dépenses.

1.2 Essais et recherches agricoles

Ce sont surtout les instituts de la division agronomique et de la division du génie rural de l'école polytechnique fédérale et les stations fédérales d'essais agricoles qui s'occupent de la recherche agricole à laquelle la Confédération accorde son soutien. Les indications qui suivent se limitent aux stations d'essais qui, en sus de l'exécution de recherches et d'essais de caractère scientifique et technique, assument l'examen et le contrôle des matières auxiliaires de l'agriculture et exercent aussi une certaine activité en matière de vulgarisation. A noter cependant que les stations ne sont pas seules à s'occuper de la recherche dans le domaine de l'agriculture. Les groupements paysans et l'industrie privée, notamment, poursuivent des recherches dans les domaines de la lutte antiparasitaire, de la fabrication de machines agricoles, de l'alimentation du bétail et de la fumure.

Les stations d'essais ont été considérablement développées au cours des dix dernières années. Des domaines ont été acquis et la construction de nouveaux bâtiments décidée; une partie des nouvelles constructions sont déjà utilisées. Les principales dispositions légales prises sont les suivantes (ordre chronologique):

- agrandissement de la station fédérale de laiterie de Liebefeld-Berne (1,07 million de francs; AF du 3 juin 1957, FF 1957, II, 187);
- création d'une fromagerie d'essais à Uettligen (1,75 million de francs; AF du 7 décembre 1962, FF 1962, II, 1632);
- transfert et agrandissement de la station d'essais agricoles de Zurich-Oerlikon (31,23 millions de francs; AF du 16 septembre 1963, FF 1963, II, 823);
- achat du domaine «Les Fougères» à Conthey, Valais, comme terrain d'expérimentation relevant de l'arboriculture et de l'horticulture (12,5 ha, 1,78 million de francs; AF du 17 septembre 1963, FF 1963, II, 821);
- achat du domaine d'essais «Unterer Sandhof» à Wädenswil (7 ha, 2,005 millions de francs; AF du 18 septembre 1963, FF 1963, II, 822);
- acquisition de biens-fonds à Grangeneuve/FR, où l'administration du domaine de Liebefeld-Berne doit être transférée et une nouvelle station fédérale pour l'exploitation et l'alimentation des animaux créée (68,7 ha, 1,287 million de francs; AF du 2 juin 1964, FF 1964, I, 1266);

- achat de trois parcelles pour le domaine de Changins-sur-Nyon (7,4 ha, 1,263 million de francs; AF du 18 juin 1964, FF 1964, I, 1268);
- acquisition d'un domaine à Epalinges, où le siège de la station de Lausanne-Montagibert doit être transféré et une nouvelle station construite (7,6 ha, 6,4 millions de francs; AF du 8 décembre 1964, FF 1964, II, 1547).

Au cours des années 1955 à 1964, le parlement a voté pour la réalisation de ces projets des crédits se montant à environ 47 millions de francs. D'autres crédits approximatifs de 10,3 millions ont été accordés par la voie budgétaire en faveur des stations d'essais pour l'achat de petites parcelles de terrain et de transformation.

Le parlement a en outre été saisi d'un projet d'arrêté autorisant la construction à Wädenswil d'un nouveau bâtiment destiné à abriter des laboratoires. Un domaine a été acquis dans la plaine de Magadino en vue d'agrandir la sous-station agricole du Tessin. Les chambres auront encore à se prononcer sur le projet de construction d'un bâtiment à Magadino, ainsi que sur les crédits pour de nouveaux bâtiments à Grangeneuve et Epalinges. Une solution de transition a été trouvée en ce qui concerne le développement de la recherche dans le domaine de la construction et du machinisme. La rationalisation du travail dans l'agriculture a été accrue et le conseil en matière de construction a été développé. Des études sont faites en vue de déterminer s'il est opportun de créer une station fédérale pour le machinisme, la construction et la rationalisation du travail dans l'agriculture et, le cas échéant, sous quelle forme.

Les dépenses annuelles occasionnées par les stations d'essais se sont accrues de manière sensible. Elles ont même doublé et atteint 11,5 millions de francs en 1964, contre 5,1 millions en 1955. Durant ce laps de temps, l'effectif du personnel a passé de 340 à 445 personnes, ce qui représente une augmentation de 30 pour cent. Tout porte à croire que les dépenses et l'effectif du personnel des stations d'essais s'accroîtront encore en raison du développement de ces établissements.

Il est difficile, en un espace aussi réduit, de donner des indications sur le travail accompli par les stations d'essais. On trouvera dans l'*Annuaire agricole de la Suisse* des rapports périodiques sur leur activité. Aussi nous bornerons-nous ici à rappeler que grâce aux nouvelles sélections de plantes dans les domaines de l'agriculture, de l'horticulture, de l'arboriculture et de la viticulture, aux connaissances acquises en ce qui concerne l'utilisation rationnelle des matières auxiliaires de l'agriculture (semences, engrais, aliments pour le bétail, produits pour la protection des plantes), aux recherches sur les méthodes et les soins culturaux les plus appropriés, ainsi que sur la conservation des fourrages et les questions intéressant l'alimentation du bétail et sa santé, à l'étude des problèmes posés par la mise en valeur des produits, etc., l'agriculture bénéficie constamment des résultats de la recherche. L'amélioration du revenu qui en résulte représenterait plusieurs fois les dépenses de la Confédération.

Il va de soi que l'ampleur de ces dépenses ne peut se justifier que dans la mesure où l'on peut attendre un maximum d'effet des fonds engagés. C'est

pourquoi une planification et une coordination adéquates de la recherche agricole revêtent la plus grande importance. Bien qu'on ait toujours tenu compte de cette question, le département de l'économie publique a exigé tout récemment de nouveaux efforts visant à garantir une coordination qui permette non seulement d'assurer un développement de l'activité et une croissance harmonieuse des six stations d'essais, mais aussi d'établir des contacts et de resserrer les relations avec l'extérieur, notamment avec les instituts universitaires dont l'activité s'étend à des domaines apparentés. Ces efforts seront encore intensifiés au cours de ces prochaines années.

1.3 Améliorations foncières

Sous le titre général d'améliorations foncières, la Confédération soutient par l'octroi de subventions toute une série de mesures visant à améliorer les structures agricoles. La majeure partie de cette aide est cependant destinée aux remaniements parcellaires et à la construction de chemins, ainsi qu'aux bâtiments ruraux. D'autres travaux d'améliorations foncières de tous genres, d'ampleur restreinte mais n'en présentant pas moins un grand intérêt pour les bénéficiaires, sont également subventionnés. Le tableau n° 16 donne un aperçu des genres et de l'ampleur des améliorations foncières ayant bénéficié de subsides depuis 1959. Les indications se rapportent au nombre ou à l'ampleur des projets mis en chantier chaque année, que la Confédération a accepté de subventionner.

Les travaux accomplis ces dernières années dans le domaine des améliorations foncières révèlent d'une manière générale une fort appréciable augmentation de la productivité. Les efforts ont surtout été intensifiés en ce qui concerne les principales améliorations de structures telles que remaniements parcellaires, assainissements et rénovations de bâtiments, colonisation et construction de nouveaux chemins. Si un manque caractérisé de personnel technique n'avait pas ralenti le cours des travaux, il eût été possible de réaliser de plus grands progrès dans le domaine des remaniements parcellaires. Les conditions dont dépend une accélération des travaux sont actuellement remplies en ce qui concerne le financement: Les subsides fédéraux sont régulièrement complétés par des subventions correspondantes des cantons et, le cas échéant, des communes. Dans les cantons à capacité financière forte ou moyenne, les prestations cantonales équivalent à celles de la Confédération; dans les cantons de faible capacité financière, elles représentent au moins $\frac{3}{8}$, mais, en règle générale, une participation fédérale nettement supérieure à la moyenne compense la différence. La modification apportée le 21 décembre 1959 à l'ordonnance sur les améliorations foncières a encore accru les taux maximums de la participation de la Confédération. Depuis lors, les subventions fédérales représentent, par exemple pour les remaniements parcellaires, 35 à 40 pour cent des frais en zone de plaine et 50 pour cent dans les régions de montagne; pour les bâtiments de colonisation, les assainissements de fermes et les modernisations de bâtiments, elles atteignent 25 à 30 pour cent dans le premier cas et 40 pour cent dans le second. Nous

Tableau n° 16

Travaux d'améliorations foncières subventionnées, en 1959-1964

Genres d'améliorations	Ampleur ou nombre ¹⁾		Subventions fédérales assurées		
	Moyenne 1959/63	1964	Moyenne 1959/63 Fr.	1964 Fr.	1964 en % des frais
1. Remaniements parcellaires	16 432 ha	21 543 ha	14 321 290	15 203 470	41,2
(dont regroupements) ..	(2 972 ha)	(2 384 ha)	(144 335)	(151 595)	35,0
2. Routes et chemins	124,3 km	195,7 km	6 010 714	13 943 433	36,8
3. Bâtiments de colonisation	45	103	2 342 632	7 811 358	23,4
4. Approvisionnement en eau	248,7 km	266,1 km	4 571 690	7 632 636	31,6
5. Modernisation de bâti- ments	21	137	609 594	4 828 224	26,4
6. Assainissement d'étables	282	189	2 765 537	2 965 325	21,9
7. Assainissement de fermes	18	50	666 968	2 882 410	28,7
8. Drainages	1 389 ha	871 ha	3 072 882	2 803 044	34,8
9. Chalets d'alpage	89	97	1 644 910	2 436 768	31,0
10. Corrections de ruisseaux et canalisations	90,6 km	105,1 km	2 285 475	1 999 115	35,1
11. Fromageries de village .	17	24	566 137	984 850	25,9
12. Approvisionnement en courant électrique	103,7 km	136,9 km	405 485	877 249	21,3
13. Installations d'irrigation	313 ha	419 ha	620 710	673 160	25,9
14. Défrichements	130 ha	119 ha	216 896	440 052	35,5
15. Logements pour domes- tiques	21	25	205 896	362 975	21,7
16. Canaux d'irrigation	11 621 m	9 098 m	512 780	313 900	41,9
17. Installations de purinage	28 473 m	21 580 m	237 570	278 304	27,1
18. Conduites à lait	16 633 m	48 464 m	63 046	247 850	38,3
19. Téléferiques	9 882 m	7 029 m	275 027	161 350	32,0
20. Installations de vignoble	5	6	110 390	123 995	25,5
21. Autres améliorations...	7	3	142 857	121 300	31,3
22. Installations pour engrais naturels	497 m ³	1 332 m ³	28 085	76 967	26,5
23. Clôtures	7 443 m	7 160 m	11 469	20 151	28,4
24. Fenils	4	1	43 465	11 250	15,0
Total	—	—	41 731 505	67 199 136	31,5

¹⁾ Projets nouvellement mis en chantier chaque année.

pouvons constater que dans le domaine en question, notre programme d'amélioration des structures est établi sur des bases permettant d'user de plus de générosité que ce n'est le cas dans les pays voisins, tant du point de vue des taux de subside que du nombre des genres de travaux subventionnés. Nous esquisserons ci-après l'évolution de la situation dans les principaux secteurs.

1.3.1 Remaniements parcellaires, chemins et approvisionnement en eau

Le tableau n° 17 renseigne sur l'activité déployée depuis 1955 dans le domaine des remaniements parcellaires.

Tableau n° 17

**Remaniements parcellaires, routes et chemins, installations
d'approvisionnement en eau subventionnés par an, de 1955 à 1964**

	Remaniements parcellaires		Routes et chemins km	Installations d'approvision- nement en eau km
	Total ha	dont regroupements ha		
1955	11 452	—	71	173
1956	10 399	1978	92	233
1957	8 827	—	93	201
1958	9 968	—	114	152
1959	25 239	6192	104	285
1960	12 982	3016	127	169
1961	17 483	2296	107	290
1962	12 447	1772	134	233
1963	14 011	1583	149	267
1964	21 543	2384	196	266

Les indications données se rapportent aux entreprises auxquelles le versement de subventions fédérales est garanti pour les années correspondantes. Dans les régions où les terres sont fortement morcelées, le remaniement parcellaire est incontestablement l'une des mesures les plus efficaces pour améliorer les conditions d'exploitation. Il serait donc souhaitable que ces travaux soient poursuivis à un rythme accéléré, car 40 pour cent de nos terres cultivables (proprement dites) ont besoin d'être remembrées. Mais lorsqu'on examine avec réalisme la situation, on arrive à la conclusion qu'une accélération sensible des travaux ne saurait être obtenue tant que le manque de personnel spécialisé durera. Il faut cependant espérer que ce cap difficile pourra être doublé avec le temps, grâce à la formation — en cours — d'un nombre accru d'ingénieurs ruraux et d'ingénieurs-géomètres.

L'aménagement d'un réseau moderne de routes et de chemins permet d'améliorer non seulement les conditions d'exploitation des domaines, mais aussi les communications locales et, partant, les conditions générales de vie à la campagne. Dans la liste des améliorations foncières, cette mesure vient en second lieu, directement après les remaniements parcellaires, avec un montant de subventions annuelles de 14 millions de francs environ (1964). L'approvisionnement en eau occupe le 4^e rang. Cette mesure, qui n'est subventionnée que dans les régions de montagne, a sans doute contribué à faciliter considérablement l'existence de nombreux montagnards et à améliorer leurs conditions de vie.

Les remaniements parcellaires, l'amélioration du réseau des routes et chemins, ainsi que l'approvisionnement en eau et en électricité, constituent des entreprises typiquement communautaires, auxquelles la Confédération accorde une importance toute particulière et qu'elle encourage par l'octroi de subventions spécialement élevées.

1.3.2 Bâtiments ruraux

Un remaniement parcellaire ne peut être exécuté de manière rationnelle et exercer tous ses effets favorables que si l'on arrive à transférer certaines exploitations hors d'une agglomération par trop serrée. La colonisation est une mesure très coûteuse, dont la plupart des agriculteurs ne pourraient supporter le poids financier. C'est pourquoi la Confédération et les cantons contribuent, par l'octroi de subsides, à faciliter le transfert d'exploitations hors de l'agglomération villageoise. Les assainissements de fermes constituent une autre mesure de cette nature. Il s'agit, en l'occurrence, de la rénovation complète des bâtiments de fermes isolées. Le tableau n° 18 renseigne sur l'ampleur des subventions accordées en faveur de la construction ou de la rénovation de bâtiments ruraux depuis 1955.

Tableau n° 18

Bâtiments ruraux ¹⁾ construits ou assainis avec l'aide de subventions publiques, par année, de 1955 à 1964

	Bâtiments de colonisation	Assainissements de fermes	Assainissements d'étables	Modernisation de bâtiments	Chalets d'alpage et fromageries de village
1955	46	3	256	—	125
1956	38	4	336	—	124
1957	38	3	269	—	124
1958	56	4	268	—	104
1959	27	5	309	—	118
1960	28	11	302	—	111
1961	46	23	294	4	89
1962	47	23	262	31	88
1963	79	27	242	69	111
1964	103	50	189	137	121
Subvention fédérale moyenne par entreprise en francs:					
1964	75 840	57 650	15 690	35 240	28 780
¹⁾ Sans les logements pour domestiques et les fenils.					

Nous constatons que le nombre des bâtiments de colonisation et des assainissements de fermes subventionnés s'est accru de manière sensible au cours de ces dernières années.

L'ordonnance sur les améliorations foncières révisée le 21 décembre 1959 a également mis au bénéfice de subventions la modernisation de bâtiments. Il s'agit, en règle générale, de la rénovation et (ou) de l'agrandissement de bâtiments d'exploitation. Les modernisations de bâtiments, qui viennent déjà en 5^e rang dans la liste des améliorations foncières, avec un montant annuel de subsides de 4,8 millions de francs (1964), gagneront encore certainement beaucoup en importance. Cette mesure, qui a connu d'heureux débuts, remplace en partie l'assainissement d'étables qui ne permettait que l'amélioration de la partie du bâtiment d'exploitation réservée au logement des animaux. La construction de logements subventionnés pour domestiques et de maisons familiales pour journaliers porte sur 20 à 30 projets par an.

Il est très probable que l'octroi de crédits d'investissements stimulera encore davantage l'exécution d'améliorations foncières et plus spécialement la modernisation de bâtiments. Les prêts d'investissements constituent en effet une aide efficace partout où, malgré les subventions allouées selon la législation sur les améliorations foncières, il est nécessaire de recourir à l'appui des pouvoirs publics pour financer un montant ne pouvant être couvert d'autre manière. Considéré à longue échéance, le versement de subventions pour l'ensemble des travaux d'améliorations foncières précitées, permet d'abaisser les frais de production et, partant, d'améliorer la capacité de concurrence de l'agriculture.

1.4 Encouragement de l'élevage du bétail

Les buts visés par les mesures destinées à encourager l'élevage du bétail et les raisons justifiant ces dispositions se sont modifiés au cours des dernières années. Autrefois, il s'agissait, en versant des primes, d'engager les éleveurs à atteindre le but visé et de récompenser ceux qui obtenaient de bons résultats pour créer l'émulation nécessaire, toute liberté étant laissée dans le choix des méthodes utilisées. Aujourd'hui, on cherche au contraire, en matière de sélection, à soutenir et à développer les mesures qui permettent d'obtenir des animaux de bonne qualité génétique. Pour aller de l'avant, les éleveurs doivent recourir davantage encore aux méthodes modernes de la sélection en vue de la productivité. Ces méthodes se fondent sur les résultats d'épreuves exactes et complètes, qui remplacent le système de l'appréciation exclusive du sujet d'après la forme extérieure. L'insémination artificielle, qui gagne du terrain dans notre pays, s'est révélée un précieux moyen auxiliaire. Elle nous permet de faire, sur le plan zootechnique, des progrès accélérés; les meilleurs géniteurs peuvent en effet être décelés de façon plus rapide et plus sûre, et être aussi utilisés plus intensément que ce n'est le cas par l'accouplement naturel. Dans le domaine de l'élevage, il n'est pas possible de limiter, comme dans la sélection végétale, le travail de sélection à quelques stations d'essais ou centres d'élevage, ni d'en sortir, pour les éleveurs, des sujets parfaitement sélectionnés. Ce travail de sélection se répartit, pour nos animaux domestiques, sur des milliers d'exploitations. Un service consultatif efficace doit donc veiller à ce que les nouvelles

découvertes de la science trouvent accès chez les agriculteurs. Les épreuves de productivité, l'insémination artificielle et le service consultatif sont par conséquent trois facteurs décisifs des progrès zootechniques, qui méritent aussi le plus d'être encouragés.

Depuis longtemps déjà, la Suisse soumet des animaux choisis à des épreuves de productivité. Des données sur la productivité d'animaux isolés ne sont que de peu d'utilité pour le producteur s'il n'est pas renseigné sur les conditions dans lesquelles les résultats ont été obtenus. Seule une comparaison avec les résultats fournis par tous les autres animaux d'un même milieu permet de tirer des indications valables. L'accent est donc actuellement mis sur le contrôle du troupeau entier, et non plus sur l'examen de certains sujets choisis. Le système du contrôle intégral du troupeau bovin, c'est-à-dire le contrôle laitier permanent de toutes les vaches du troupeau de l'éleveur ayant des animaux inscrits au herd-book, a été appliqué d'abord en montagne; l'ordonnance sur l'élevage ayant été modifiée le 8 juin 1964, il fut déclaré obligatoire pour tout les troupeaux inscrits au herd-book et remplaça le système de contrôle individuel. A l'heure actuelle, quelque 400 000 vaches, ou 40 pour cent de l'effectif total, sont soumises à un contrôle exact. Peu de pays soumettent à ces épreuves une part plus importante de vaches laitières. Des vaches choisies sont contrôlées non plus simplement quant à leur productivité laitière et à la teneur du lait en matières grasses; elles le sont de nouveau quant à leur aptitude à être traitées facilement et à la teneur du lait en protéines. Les résultats de ces contrôles sont dépouillés à l'aide de machines de calcul à cartes perforées, tout particulièrement en vue du testage de la descendance du géniteur, qui est si important du point de vue zootechnique.

Dans le domaine de l'élevage du menu bétail, les bases sur lesquelles se fonde le travail de sélection doivent encore être élargies. Un centre d'épreuve de carcasses de porcs est en voie de construction. Pour ce qui est des ovins, des relevés sur l'augmentation de poids ont été instaurées; les contrôles de la productivité laitière des chèvres ont été étendus.

Les frais causés par le contrôle de la productivité ne se justifient que dans la mesure où les données recueillies sont élaborées et utilisées. C'est là qu'intervient le service de vulgarisation en matière d'économie animale. Il aide l'éleveur à interpréter les chiffres. Une capacité génétique de production accrue ne peut cependant produire ses pleins effets que dans des conditions d'exploitation optimales. Les subventions pour l'amélioration des conditions de garde et l'hygiène du bétail doivent aider l'éleveur à apporter les améliorations qui lui sont recommandées par le service de vulgarisation.

Le problème le plus important à résoudre actuellement sur le plan zootechnique est celui de l'intégration de l'insémination artificielle dans notre système d'élevage et d'encouragement de l'élevage. Depuis sa fondation en 1961, la fédération suisse pour l'insémination artificielle, en tant que responsable pour toute la Suisse, a accompli en peu de temps, grâce à un prêt de la Confédération,

un grand travail d'organisation. Dans les trois centres qui existent aujourd'hui, près de 80 000 animaux ont été inséminés artificiellement en 1964/1965. Cette évolution ira en s'intensifiant.

L'insémination artificielle stimule le progrès zootechnique, qui contribue dans une importante mesure à l'amélioration des conditions de production de l'agriculture et de ses capacités de concurrence. Aussi estimons-nous nécessaire de donner une plus large expansion à ce moyen auxiliaire moderne de la sélection zootechnique. Il s'agira par conséquent de modifier les prescriptions en la matière de l'ordonnance sur l'élevage. On prévoit en particulier d'abroger celles qui instituent le régime de l'autorisation, mais la réglementation concernant les responsables de l'insémination devrait être maintenue.

Les éleveurs des régions de montagne craignent surtout l'insémination artificielle en raison des effets sur le placement des taureaux reproducteurs. Une mesure qui facilite le progrès zootechnique ne peut, à la longue, désavantager la zone d'élevage, même si ce progrès constitue un obstacle à la vente de ces animaux. Quelques adaptations et transformations s'imposeront toutefois, mais sont tout à fait dans le domaine des possibilités. Nous voyons une certaine compensation dans l'engraissement du bétail bovin et, en partie aussi, dans d'autres branches d'exploitation. L'évolution économique oblige en outre le paysan de la plaine à rationaliser son entreprise. La chance est ainsi offerte à celui de la montagne de se réserver l'élevage et le nourrissage des jeunes bestiaux, ce qui lui attribue une partie du travail dans le domaine de l'économie animale. Le succès lui sera d'autant mieux assuré qu'il sera en mesure d'offrir aux paysans de la plaine des animaux femelles de meilleure qualité. Si les paysans de la montagne veulent empêcher que ceux de la plaine, grâce à l'insémination artificielle, ne bénéficient d'une certaine avance en matière de qualité du bétail, ils doivent, eux aussi, tirer profit des avantages d'ordre zootechnique offerts par cette méthode. S'ils négligent de le faire, ils compromettent le placement non seulement de leurs géniteurs mâles, mais même de leurs animaux femelles, ce qui serait plus grave. Aux fins de faciliter la répartition des tâches dans les limites souhaitées, différentes mesures spéciales ont été prises en faveur des éleveurs de la montagne. Citons par exemple l'institution de la contribution aux frais de reconstitution du troupeau de sujets femelles, des veaux en particulier. La région de montagne ne peut en effet pas se remonter en animaux de choix et en fournir à celle de plaine, tout en procédant à une sévère sélection, sans avoir la possibilité d'acquérir un grand nombre de veaux d'excellente qualité provenant d'exploitations de plaine. Les subventions accordées dans ce domaine sont destinées à stimuler ces échanges en les facilitant sur le plan financier.

L'insémination ouvre de nouvelles voies aux échanges de races bovines entre pays et crée des possibilités supplémentaires de comparaison. Depuis quelque temps, des essais étendus consistant en croisements industriels avec des races d'engraissement spéciales d'origine étrangère sont effectués dans notre pays, en corrélation avec les possibilités qui s'offrent d'accroître la production de viande. Les résultats obtenus sont encourageants. Dès qu'ils seront définitifs, il s'agira

de prendre les mesures nécessaires pour que le plus grand nombre possible de paysans profitent des progrès réalisés.

En ce qui concerne la race tachetée noire fribourgeoise, dont la base de sélection est numériquement inférieure à celle dont disposent la race brune et la race tachetée rouge du Simmental, des essais de croisement se font actuellement, par le moyen de l'importation de semence, avec des animaux de la race pie noir de plaine. Un nouvel essai comparatif vient de commencer dans deux centres avec du bétail de la race de Montbéliard, d'une race tachetée rouge allemande et de la race tachetée rouge suisse; il doit renseigner sur l'état zootechnique de cette dernière, comparativement aux races tachetées étrangères. Ces essais permettront d'en tirer les enseignements utiles.

Les demandes de permis pour l'importation d'animaux de races étrangères plus productives, notamment de bétail laitier, affluent déjà. Pour donner suite à une intervention parlementaire (Conseil national), nous devons, dans un proche avenir, examiner à fond et sans parti pris ce problème. On exprime notamment l'idée que la productivité laitière de nos races indigènes s'améliore trop lentement et qu'une concurrence un peu plus active ne pourrait avoir que des effets positifs. Ce que l'on voudrait, c'est tirer profit aujourd'hui déjà plutôt que demain des animaux plus productifs. Quoi qu'il en soit, le moment est venu de revoir le problème de la délimitation régionale imposée aux mesures d'encouragement de l'élevage par l'ordonnance sur l'élevage du bétail.

L'orientation nouvelle donnée à l'élevage se reflète aussi dans l'ampleur et l'affectation des moyens financiers mis à disposition par l'Etat. Alors qu'autrefois, les primes absorbaient la plus grande partie des fonds, ce sont aujourd'hui les épreuves de productivité, le service de vulgarisation en matière d'économie animale et l'amélioration de l'hygiène et de la garde du bétail en montagne qui en canalisent la partie la plus importante (cf. tableau n° 19).

Contrairement aux mesures prises en matière d'exploitation du bétail ou de technique alimentaire, les mesures zootechniques ne donnent des résultats qu'à longue échéance, avec le changement de génération des animaux. C'est pourquoi des progrès ne peuvent être accomplis d'un jour à l'autre. Toutefois, on a pu constater une nette amélioration de la productivité dans presque toutes les catégories de bétail au cours de ces dernières années. En ce qui concerne le rendement laitier moyen de l'ensemble des vaches, notre pays occupe, selon des données statistiques émanant d'Allemagne, le sixième rang après les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne.

1.5 Crédits d'investissements

En vertu de la loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, des crédits sont accordés à l'agriculture, depuis le 1^{er} novembre de la même année, sous la forme de cautionnements ou de prêts sans intérêt ou à intérêt réduit. Ces crédits servent avant

tout à financer des investissements de nature à faire accroître la productivité tels que améliorations foncières, constructions, machines, etc. Nous renvoyons à ce sujet au message ci-après.

Tableau n° 19

Encouragement de l'élevage bovin par la Confédération et les cantons en 1963

	Confédération, 1957 à titre de comparaison	1964 Confédération	1964 Cantons
En milliers de francs			
Amélioration de la garde et de l'hygiène en montagne	—	9758	—
Service de vulgarisation en matière d'économie animale (quote-part)	—	1000	821
Contrôles laitiers	799	3848	2390
Primes pour taureaux et vaches ...	594	748	2156 ¹⁾
Subventions aux syndicats d'élevage du bétail	59	541	995
Subventions pour l'acquisition de taureaux (422 pièces)	—	226	31
Subventions pour l'achat de sujets femelles - remonte (966 pièces)	—	180	223
Primes de familles d'élevage et primes de garde	30	66	24
Subventions aux services du herd-book	44	121	155
Subventions pour les marchés et expositions	9	17	97
Autres subventions	7	55	238
Total	1542	16 560	7130²⁾
¹⁾ Frais de concours compris. ²⁾ S'y ajoutent les contributions de communes et de collectivités d'un montant de 1,5 million de francs en nombre rond.			

2. Garantie de prix et de placement

2.1 Les éléments de la politique en matière de prix et l'évolution générale des prix

Depuis des décennies, la formation des prix des produits agricoles n'est plus abandonnée aux hasards de l'offre et de la demande. Dans le domaine de l'offre en particulier, il a fallu recourir très tôt à des mesures en vue de parer aux répercussions d'une importation libre et non réglementée de produits agricoles concurrents. Un système bien ordonné, consacré par la législation agricole, a peu à peu pris forme. D'une façon générale, il fonctionne bien. Les principes de cette

Tableau n° 20

Prix à la production des denrées agricoles, 1956 à 1965

	Froment ¹⁾ Classe II (Probus)	Pommes de terre (Binje)	Betteraves sucrières (Prix de base)	Colza	Lait ²⁾ (Prix de base)	Oeufs (aux centres de ramassage)	Génisses (Qual. A) poids vif	Vaches à saucisses (Ø entre qualités D et E) poids vif	Porcs (100-120 kg) poids vif ₂
	Fr./q	Fr./q	Fr./q	Fr./q	c./kg	c./pièce	Fr./kg	Fr./kg	Fr./kg
1939	37,50	15	3,50	—	19,0	11,0	1,35	—,72	1,60
1956	66	22	7,35	110	40,3	24,0	3,04	1,75	3,25
1957	68	23	7,40	120	41,3	24,0	3,09	1,78	3,22
1958	68	23	7,40	120	43,0	23,6	3,13	1,88	3,23
1959	68	23	7,10	110	43,0	22,2	3,15	1,92	3,33
1960	68	23	7,10	110	43,0	22,6	3,13	1,91	3,08
1961	68	25	7,30	110	43,3	23,4	3,16	1,95	3,17
1962	70	27	7,50	120	45,3	22,7	3,16	1,97	3,47
1963	70	27	7,50	120	47,0	22,1	3,29	2,05	3,45
1964	70	28	8,30	120	49,3	20,5	3,42	2,23	3,50
1965	70	30	8,30	120	51,0				
Indice, 1958/60 = 100									
1958/60	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1961	100	109	101	97	101	103	101	103	99
1962	103	117	104	106	105	100	101	104	108
1963	103	117	104	106	109	97	105	108	107
1964	103	122	115	106	115	90	109	117	109
1965	103	130	115	106	119				

1) Selon l'ancien classement, valable jusqu'en 1964.
2) Sans la déduction due, dès le 1^{er} novembre 1958, pour participation aux risques du placement.

réglementation et les points principaux des dispositions concernant les divers produits sont exposés dans notre second rapport sur la situation de l'agriculture suisse (FF 1960, I, 226 ss.). Nous nous permettons de renvoyer aux considérations dont il y est fait état, nous contentant d'examiner le développement intervenu depuis lors, ainsi que les principales mesures qui ont été arrêtées dans l'intervalle.

Pour commencer, le tableau n° 20 donne un aperçu de l'évolution, depuis 1956, des prix à la production de quelques denrées agricoles importantes; à titre de comparaison, les prix de 1939 y ont été également indiqués. Les données concernant les produits d'origine végétale et le lait sont fondées sur les prix fixés par les autorités; les données relatives aux autres produits représentent la moyenne annuelle des prix de vente effectifs; sauf pour les œufs, ces données sont extraites des rapports annuels du secrétariat des paysans suisses, intitulés «Prix et récoltes dans l'agriculture suisse». Ces chiffres font ressortir que, par rapport à la moyenne des trois années 1958/1960, les prix de la viande à la production ont augmenté de 10 pour cent jusqu'en 1964, tandis que le prix moyen du lait à la production pour 1965 enregistre aujourd'hui une hausse atteignant 19 pour cent; en revanche, les œufs ont subi une baisse de 10 pour cent jusqu'en 1964. Pour ce qui est des produits d'origine végétale, les prix des céréales panifiables ont moins augmenté que ceux des betteraves sucrières et des pommes de terre.

Ces données n'offrent cependant qu'une image incomplète parce que les prix de divers produits agricoles n'y figurent pas et qu'il y manque les prix des agents de la production agricole. Dans ce dernier domaine, les salaires et les coûts des constructions rurales se sont sensiblement accrues, tandis que les prix des engrais et des denrées fourragères sont plutôt stables, dans l'ensemble (cf. tableau n° 21).

Tableau n° 21

Indice des prix des principaux agents de la production agricole

	Denrées fourragères	Engrais	Instruments et machines	Construc- tions	1 ^{res} hypo- thèques	Main-d'œuvre étrangère à la famille
1958/60	100	100	100	100	100	100
1961	100,6	99,1	105,9	107,4	98,4	111,0
1962	106,4	97,6	110,8	114,0	98,4	121,9
1963	105,3	97,7	115,0	119,3	98,4	132,4
1964	103,0	98,6	121,0	123,9	103,6	147,3

Source: Statistiques et évaluations du secrétariat des paysans suisses; relevés mensuels du même secrétariat, Brougg (calculés sur la base 1958-1960).

Comme on l'a déjà vu, la comparaison entre l'indice des prix des produits, d'une part, et des agents de production, d'autre part, ne permet de toutes façons pas de tirer des conclusions directes quant à l'évolution des revenus de l'agriculture, ceux-ci étant également influencés par des facteurs concurrents, tels que les progrès de la productivité, les effets des intempéries, etc. Les résultats comptables fournissent, à cet égard, une documentation plus utile.

La politique suivie en matière de prix depuis 1959 est conforme à la loi sur l'agriculture et par conséquent au principe selon lequel les prix doivent, avec certaines restrictions, couvrir les frais. Les explications qui suivent montrent que, pour les raisons déjà énoncées, les mesures prises et les dépenses engagées en vue de garantir les prix des principaux produits et les revenus ont tendance à augmenter.

2.2 Lait et produits laitiers

Ces dernières décennies, sauf pendant la guerre, la production laitière a fourni chaque année environ un tiers du rendement brut apuré de l'agriculture suisse. Ce fait souligne la place considérable qu'occupe cette branche d'exploitation dans notre économie et l'importance que revêt la mise en valeur du lait à des prix équitables. Le prix de base du lait est fixé par le Conseil fédéral. Le 1^{er} novembre 1957, il l'a majoré de 2 centimes par kilo. Depuis lors, le prix de base du lait a été porté

à 45 c./kg	le 1 ^{er} novembre 1961	(+ 2 c.)
à 47 »	le 1 ^{er} novembre 1962	(+ 2 c.)
à 50 »	le 1 ^{er} avril 1964	(+ 3 c.)
à 51 »	le 1 ^{er} juin 1965	(+ 1 c.)
à 53 »	le 1 ^{er} novembre 1965	(+ 2 c.)

Ainsi le prix de base du lait a été relevé de 10 centimes par kilo (+ 23,3 %) depuis 1961.

Pour fixer ce prix, le Conseil fédéral ne peut pas se fonder uniquement sur le coût de production; il doit aussi tenir compte des conditions de production et de placement. Cela doit inciter le producteur à adapter autant que possible la production à la capacité d'absorption du marché. La mise en valeur des produits laitiers oblige en effet la Confédération à engager d'importants moyens financiers. Le tableau n° 22 donne un aperçu des pertes résultant de la mise en valeur du lait et des produits laitiers, ainsi que de la manière dont elles sont couvertes. Lors de la dernière période comptable 1963/1964, la Confédération a versé à ce titre des subventions d'un montant de 119,8 millions de francs, dont 53,3 millions pour les exportations et 66,5 millions pour la vente dans le pays. Ces fonds ont été fournis jusqu'à concurrence de 71,2 millions de francs par des taxes et des suppléments de prix perçus notamment sur les importations de beurre, ainsi que sur les huiles et graisses comestibles, et le solde par les ressources générales de la Confédération. Dans la mesure où les subventions servent à faciliter le placement sur le marché indigène, elles contribuent en quelque sorte à abaisser le coût de la vie. Pour l'exercice 1964/1965 (1^{er} novembre-31 octobre),

la subvention figurant au budget est de 150 millions de francs, dont quelque 100 millions proviennent de la caisse fédérale. Cet accroissement est dû en partie à une contribution plus substantielle aux frais de la mise en valeur des produits laitiers dans le pays (la hausse des prix à la production intervenue le 1^{er} avril 1964 n'ayant pas été imposée aux consommateurs), et en partie à l'accroissement de la production laitière. Après avoir diminué temporairement, le troupeau des vaches augmente de nouveau depuis 1964, ainsi que le montrent les résultats suivants des recensements du bétail :

	Vaches		Vaches
1959	916 000	1963	918 000
1960	940 000	1964	897 000
1961	943 000	1965	920 000
1962	950 000		

Tandis que la production laitière était en augmentation, l'importation de beurre diminuait, pour n'atteindre plus que 97 wagons au cours du 1^{er} semestre 1965 (contre 491 wagons pour la période correspondante de l'année précédente). Il en résulte pour la Confédération non seulement des pertes plus élevées occasionnées par la mise en valeur, mais encore une diminution des recettes.

La contribution fédérale aux frais de placement du lait et des produits laitiers est fonction du mode d'utilisation. Lorsque le lait est vendu sous la forme de lait de consommation ou de spécialités à base de lait frais, il couvre dans une large mesure les frais de production. Mais ce n'est pas le cas pour le fromage écoulé dans le pays. Le niveau des coûts et des prix étant habituellement plus élevé chez nous que dans les pays acquéreurs, notre fromage ne peut en général être exporté que si ses prix sont réduits à l'aide de subventions. Ces subventions, toutefois, exigent aussi que des conserves de lait soient vendues à l'étranger. Sur le marché national, ces produits trouvent des preneurs aux prix de revient. D'autre part, et notamment à cause de l'écart considérable entre les prix du beurre indigène et ceux des graisses végétales, il ne sera plus possible, à l'avenir, d'écouler ce beurre au prix de revient. Là aussi, des pertes sont inévitables.

Les pertes étant fonction, comme nous l'avons vu, des modes d'utilisation du lait, il faut se demander comment assurer la mise en valeur de ce produit de la manière la plus favorable à l'économie. C'est sous la forme de lait de consommation ou de spécialités à base de lait frais qu'il devra être utilisé en premier lieu, parce qu'il n'en résulte en général pas de pertes. Assurer l'approvisionnement en lait a donc, en principe, le pas sur toute mise en œuvre quelconque. D'autre part, la fabrication du fromage et des conserves de lait doit primer la production de beurre tant que leur placement en Suisse ou à l'étranger — si les conditions sont satisfaisantes — est plus rentable que la fabrication de beurre. Mais il faut pouvoir importer du beurre de bonne qualité. L'importation de beurre qui fournit à la Confédération des recettes qu'elle utilise pour réduire les prix des produits laitiers et en stimuler le placement, revêt un intérêt considérable. C'est pourquoi les pertes causées par la fabrication du fromage ne

Tableau n° 22

Dépenses pour la mise en valeur du lait

Année 1 ^{er} novembre au 31 octobre	Dépenses (en millions de francs)						Couverture (en millions de francs)			
	Compte laitier ¹⁾			CCP du lait ²⁾	Total	dont		Confédération		Producteurs
	Mise en valeur du beurre	Mise en valeur du fromage	Mise en valeur des conserves de lait	Subsides pour le lait de consom- mation		Placement dans le pays	Exporta- tions	Recettes à affectation spéciale ³⁾	Ressources générales de la Confé- dération	
1959/60	64,0	46,8	1,4	11,8	124,0	90,3	33,7	26,9	46,1	51,0
1960/61	37,7	39,4	0,9	11,8	89,8	58,8	31,0	44,6	34,4	10,8
1961/62	44,4	43,4	0,8	7,8	96,4	58,1	38,3	41,9	43,0	11,5
1962/63	56,2	59,4	1,2	7,9	124,7	75,2	49,5	44,5	70,7	9,5
1963/64	44,2	66,1	1,5	8,2	121,0	66,5	54,5	71,2	48,6	1,2
1964/65 ⁴⁾	60,0	87,7	2,3	7,9	157,9	94,7	63,2	52,0	97,3	8,6

¹⁾ Sans les contributions aux frais des détenteurs de bétail bovin et des engraisseurs de veaux, et sans les dépenses pour les produits laitiers destinés à des œuvres d'entraide internationale.

²⁾ Année comptable 1^{er} mai – 30 avril; contributions pour suppléments de marge aux laiteries et au commerce du lait, frais de lait de secours et de renfort, frais de transport (lait normal).

³⁾ Couverture des dépenses au moyen de taxes (sur le lait et la crème de consommation, sur le beurre importé, etc.) et de suppléments de prix (graisses et huiles comestibles, etc.).

⁴⁾ Budget, sans égard à la hausse du prix de base du lait du 1^{er} juin 1965.

justifient nullement une extension de la fabrication du beurre. Les autorités, dans les limites de leurs possibilités, s'efforcent d'encourager la mise en valeur du lait sous la forme la plus favorable du point de vue économique.

Les problèmes touchant la production et l'organisation du placement des produits laitiers, ainsi que le commerce extérieur dans le secteur du lait et des produits laitiers sont largement traités dans notre message sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière (arrêté sur l'économie laitière 1966).

Voici le tableau des principaux actes législatifs édictés depuis 1959:

Arrêté sur l'économie laitière 1959: il a habilité le Conseil fédéral à mettre à disposition des moyens supplémentaires pour encourager le placement des produits laitiers indigènes sur le marché national;

Arrêté sur l'économie laitière 1962: il donne au Conseil fédéral les mêmes pouvoirs que l'arrêté précédent;

Loi du 2 octobre 1964 qui modifie l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait); cet amendement a libéré la vente du lait pasteurisé;

Arrêté fédéral instituant une contribution aux frais de lait de secours (le vote final n'est intervenu, durant la session de décembre 1965, qu'après l'adoption du présent rapport): vu la suppression de la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers à fin 1965, la Confédération continue, de 1966 à 1971, de contribuer aux frais de lait de secours, pour assurer le placement du lait de consommation dans les villes et les régions où la production laitière est faible;

Ordonnance du 29 avril 1960 concernant le paiement du lait commercial selon ses qualités;

Ordonnance du 25 octobre 1960 concernant la BUTYRA, centrale suisse du ravitaillement en beurre.

Avec le message du 3 décembre 1965, les chambres furent en outre saisies d'un projet d'arrêté fédéral sur l'économie laitière 1966; celui-ci prévoit une reconduction du système actuel, qui a donné satisfaction. Enfin, la revision, à la lumière des travaux préliminaires d'un groupe de travail spécial, de la réglementation du marché du fromage de 1957 est en préparation.

2.3 Bétail de boucherie

Au cours des dernières années, l'engraissement du bétail bovin et des porcs a fourni environ 35 pour cent du rendement brut apuré de l'agriculture. Il revêt donc une importance comparable à celle de la production laitière. Le Conseil fédéral fixe les prix indicatifs de ces deux catégories de bestiaux. La

mercuriale est fonction de l'offre et de la demande et peut osciller autour du prix indicatif. La moyenne d'une période prolongée devrait cependant coïncider avec ce prix. Si la production indigène ne parvient pas à couvrir la demande — ce qui a été le cas ces dernières années — le ravitaillement est assuré par des importations.

Les prix indicatifs du gros bétail de boucherie n'ont pas changé du 6 mai 1957 au 26 juin 1961, soit pendant plus de quatre ans. Depuis lors, ils ont été améliorés à cinq reprises pour les principales catégories et classes de qualité (cf. tableau n° 23).

Tableau n° 23

**Adaptation des prix indicatifs du gros bétail de boucherie
(choix de quelques catégories et classes de qualité) depuis 1961**

Classes		Génisses + Bœufs		Taureaux	Vaches à saucisses Ø D+E
		A	B	A 1	
Depuis le 26 juin 1961	c./kg poids vif	— 7,5	—	+ 15	+ 15
Depuis le 23 juillet 1962	»	+ 20	+ 20	+ 20	+ 15
Depuis le 2 novembre 1964	»	+ 10	+ 10	+ 10	+ 5
Depuis le 1 ^{er} juin 1965	»	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10
Depuis le 1 ^{er} novembre 1965	»	+ 15	+ 15	+ 20	+ 10
<i>Augmentation nette</i>	»	+ 47,5	+ 55	+ 75	+ 55
<i>Prix indicatif</i>					
Avant le 26 juin 1961	c./kg poids vif	317,5	295	270	182,5
Depuis le 1 ^{er} novembre 1965	»	365	350	345	237,5
<i>Augmentation nette en %</i>		15,0	18,6	27,8	30,1

Comme nous l'avons vu, les prix du marché peuvent différer quelque peu, selon les cas, des prix indicatifs. Cela étant, la hausse nette des prix indicatifs ne doit pas nécessairement — et notamment pas à bref délai — correspondre à celle de la mercuriale. Une comparaison avec le tableau n° 20 fait cependant ressortir que l'amélioration de la mercuriale (prix à la production) durant la période de référence coïncide bien avec celle des prix indicatifs; l'évolution de la première a quelque peu précédé celle des seconds. Cette constatation vaut particulièrement pour les dernières majorations des prix indicatifs, qui constituaient en fait, dans une large mesure, une adaptation aux prix du marché.

Cette situation est due en partie à la rareté relative de l'offre de viande, notamment dans le pays et parfois même à l'étranger, durant les deux ou trois dernières années. Le tableau n° 24 illustre l'accroissement de la part des impor-

Tableau n° 24

**Production indigène de bétail de boucherie et part des importations
dans les quantités disponibles de viande de gros bétail, veaux et porcs**

	Gros bétail		Veaux		Porcs	
	Production de viande t	Importation en %	Production de viande t	Importation en %	Production de viande t	Importation en %
1933/38	75 060	5,7	24 690	0,7	86 540	2,5
1955/59	64 814	21,2	26 961	2,4	112 580	1,9
1960	67 432	21,7	30 571	1,9	131 700	0,7
1961	72 521	23,3	32 245	2,8	136 300	2,4
1962	83 561	16,5	33 632	2,8	128 556	11,4
1963	79 017	28,0	32 089	6,9	135 292	11,1
1964	68 898	38,7	32 338	5,7	146 686	10,8

tations par rapport aux quantités de viande disponibles. Cet accroissement était particulièrement marqué pour la viande de gros bétail, où la part importée a atteint environ 39 pour cent en 1964, cette proportion étant de quelque 10 pour cent pour les porcs au cours des trois dernières années. Cette évolution résulte, d'une part, de l'augmentation rapide de la demande, avant tout de viande de porc; d'autre part, l'insuffisance de la production, qui est même en légère baisse pour ce qui est du gros bétail et des veaux, joue également un rôle. Cette situation ne paraît cependant pas devoir se prolonger indéfiniment, car on doit s'attendre que les producteurs réduiront bientôt l'écart existant.

Quant au prix des veaux, il est particulièrement intéressant de le comparer à celui du lait. Pour les veaux de qualité I A, le rapport pour la période 1955/1960 et pour celle de 1961/1964 est de l'ordre de 10,2; en d'autres termes, le prix des veaux payé à la production a été, durant ces deux périodes, en moyenne 10,2 fois plus élevé que celui du lait (prix de base du lait + supplément local moyen de 0,8 c. par kg).

Les prix indicatifs des porcs ont été, dès le milieu de 1961, réduits de 10 centimes, pour tomber à 3 fr. 25 le kilo de poids vif, avec des écarts vers le haut ou vers le bas de 25 centimes. Dès le 10 mai 1963, la limite inférieure de la marge a été ramenée de 25 à 15 centimes, si bien que celle des prix indicatifs a été portée de 3 francs à 3 fr. 10. Le 26 octobre 1965, nous avons relevé le prix indicatif des porcs de boucherie de 10 centimes, pour le fixer à 3 fr. 35 par kilo de poids vif, avec des écarts de 25 centimes vers le haut ou vers le bas. Les prix indicatifs ont peu varié ces dernières années; les prix payés à la production se sont néanmoins accrus, suivant l'état du marché (cf. tableau n° 20).

2.4 Placement du bétail d'élevage et de rente

Nos régions de montagne offrent de bonnes conditions naturelles pour l'élevage du bétail, ce qui favorise une répartition judicieuse du travail entre ces régions et la plaine. Les mesures prises par l'Etat doivent contribuer à faire mieux jouer encore cette répartition. Bonne qualité, stabilité des prix et débouchés éprouvés, telles sont notamment les conditions auxquelles il faut satisfaire.

Améliorer la qualité est le meilleur moyen d'assurer le placement. C'est à ce but que tendent les mesures d'ordre zootechnique, déjà citées, qui ont été prises pour augmenter la productivité des animaux. On trouve cependant encore des sujets qui ne répondent pas aux exigences. Lors des campagnes d'élimination, ils sont achetés à l'éleveur à l'aide de subsides. Mais cela implique pour celui-ci de tout mettre en œuvre pour améliorer son élevage. Dans les années où la vente est normale, l'octroi de subventions pour l'élimination est subordonné à la condition que l'éleveur adhère au service de vulgarisation en matière d'économie animale. Lorsqu'il s'agit de taureaux, cette subvention représente pour l'éleveur de la montagne un moyen de compenser dans une certaine mesure la diminution de ses ventes. Quant au paysan de la plaine, ses achats l'exposent à moins de risques, puisqu'il peut éliminer, à l'aide de subsides, le sujet acheté à la montagne qui n'aurait pas donné satisfaction. On étudie présentement la possibilité d'organiser, en vue d'améliorer la qualité des troupeaux de la plaine, campagne d'élimination pour des sujets élevés par les producteurs eux-mêmes.

Le placement du bétail provenant de la région de montagne dépend, pour une large part, des réserves de fourrage. Dans les années de récoltes normales, quelque 50 000 têtes de bétail de rente et d'élevage sont offertes sur le marché. Mais lorsque le fourrage manque, il est difficile de placer à des prix adéquats tout le bétail de montagne à vendre. On tente d'y remédier par ce qu'il est convenu d'appeler des «achats destinés à alléger le marché», auxquels on ne recourt normalement que pour des sujets mâles.

Le placement de bestiaux provenant de la montagne est facilité par l'octroi de subventions pour leur transport, ainsi que pour la propagande. Citons également ici les contributions allouées pour l'exportation, qui non seulement allège le marché, mais met encore nos éleveurs en contact, voire en concurrence avec l'étranger, et les encourage à poursuivre leurs efforts sur la plan zootechnique.

La loi du 15 juin 1962 tendant à faciliter la vente des bestiaux d'élevage et de rente, des chevaux, ainsi que de la laine, constitue la base juridique des campagnes d'élimination, des achats destinés à décongestionner le marché, et de l'octroi de subsides pour frais de transport (cette loi remplace l'arrêté fédéral du 13 décembre 1957, presque de même intitulé). Les subventions à l'exportation sont allouées en vertu de l'ordonnance générale sur l'agriculture du 21 décembre 1953. Le tableau n° 25 renseigne sur les dépenses de la Confédération pour encourager le placement du bétail.

Tableau n° 25

Dépenses de la Confédération pour encourager le placement du bétail

	Moyenne 1957-1960	1961	1962	1963	1964	
	en milliers de francs					Nombre de têtes de bétail
Subventions à l'exportation	6 993	7 505	8 000	12 700	8 009	11 298
Achats destinés à alléger le marché		61	1 059	141	168	556
Campagnes d'élimination	486	2 580	7 520	6 344	4 337	12 773
Région de montagne .		—	—	586	133	316
Région de plaine	568	374	416	570	626	37 756
Subsides pour frais de transport		239	267	656	525	11 393
En Suisse		27	27	127	377	
Exportation	—					
Autres mesures						
Total	8 047	10 788	17 289	21 124	14 175	

Tout en variant d'année en année, ces dépenses marquent une nette tendance à la hausse. Les subventions à l'exportation, les campagnes d'élimination et les achats destinés à alléger le marché stimulent la demande et ont ainsi pour effet de soutenir les prix. Ces mesures ont contribué, d'une part, à empêcher un effondrement des prix et, d'autre part, à les améliorer comme cela est indiqué au tableau n° 26.

Tableau n° 26

Prix à la production des génisses portantes et des jeunes vaches

	Génisses portantes		Vaches ayant vêlé jusqu'à 3 fois	
	Fr./kg poids vif	Indice 1953/59 = 100	Fr./kg poids vif	Indice 1953/59 = 100
1953/59	3.27	100	3.49	100
1960	3.13	96	3.63	104
1961	3.39	104	3.69	106
1962	3.44	105	3.71	106
1963	3.63	111	3.86	111
1964	3.82	117	4.14	119

Source : Prix et récoltes dans l'agriculture suisse, secrétariat des paysans suisses, Brougg.

2.5 Œufs et volaille

L'importation d'œufs et de volaille grasse est libre. Il existe néanmoins un système qui garantit jusqu'à un certain point les prix et le placement d'une partie de la production indigène. Pour les œufs, il s'agit actuellement des mesures suivantes: obligation pour les importateurs de prendre en charge, en règle générale, 30 pour cent, au maximum 35 pour cent d'œufs du pays à des prix fixés, cette proportion étant calculée d'après la moyenne de leurs importations au cours des deux années précédentes; paiement de 30 francs (droit de douane de 15 fr. plus une taxe d'un même montant à la caisse de compensation des prix des œufs) par quintal d'œufs en coquille importés (2 à 2,4 c. par pièce); charges semblables pour les œufs congelés et les œufs en poudre; contingentement (durant la première moitié de l'année) des importations en provenance des pays de l'Est; enfin, soutien de la vente des œufs du pays par une contribution de la caisse de compensation des prix à la couverture des frais occasionnés par le ramassage, le transport et le placement. Tout cela contribue dans une certaine mesure à l'écoulement de la production d'œufs mise sur le marché. Une même réglementation, mais non imposée, existe pour la volaille grasse.

En vertu des règles en vigueur, les prix et le placement des œufs du pays ne dépendent pas seulement de la production indigène; ils sont encore jusqu'à un certain point en rapport avec les quantités et les prix des œufs importés. Si ces derniers sont particulièrement bas, les prix de vente dans le pays en subissent le contre-coup. Ce fut notamment le cas au printemps 1964, lorsque se produisit, sur le marché international des œufs, un effondrement des cours qui fit tomber les prix à l'importation à leur niveau le plus bas (cf. tableau n° 27).

Tableau n° 27

Œufs: production, importation, consommation et prix, 1958 à 1964

	Production indigène ¹⁾	Importations	Consommation	Prix par pièce	
	en millions de pièces	en millions de pièces	en millions de pièces	Importée, non dédouanée c.	Du pays, centre de ramassage c.
1958	525	307	830	15,2	23,6
1959	530	330	860	12,8	22,2
1960	510	357	867	13,0	22,6
1961	515	371	886	13,2	23,4
1962	505	412	917	11,4	22,7
1963	535	386	921	14,3	22,1
1964	540	418	958	9,4	20,5

¹⁾ Sans les œufs brisés, ni les pertes.

Source: Statistiques et évaluations du secrétariat des paysans suisses, Brougg.

C'est pour assurer la mise en valeur des œufs du pays et empêcher ainsi une réduction intolérable des prix que des mesures spéciales furent prises en vertu de la loi sur l'agriculture (placement des excédents). En mai 1964, les taxes perçues sur les œufs importés en faveur de la caisse de compensation furent doublées. Ces deux mesures allégèrent sensiblement le marché. Dans l'intervalle, la situation redevint normale et, dès le 1^{er} janvier 1965, la hausse des taxes imposées fut rapportée. Les prix à l'importation augmentèrent et les centres de ramassage furent en mesure, durant les neuf premiers mois de l'année en cours, de payer aux producteurs un prix excédant de 1,5 centime en moyenne le prix applicable une année plus tôt.

Depuis quelques années, on assiste, dans l'aviculture, à la disparition de parcs avicoles au profit d'unités plus grandes, mais plus productives. La production d'œufs ne cesse de s'accroître depuis 1962 (cf. tableau n° 27) et a pu couvrir les besoins dans la proportion de 60 pour cent environ, contre 70 pour cent en moyenne entre 1951 et 1955. Depuis 1959, la consommation d'œufs en coquille et de produits à base d'œufs représente une moyenne de 176 pièces par tête de population et par an. L'élevage de volaille pourrait à l'avenir permettre encore à un nombre accru de petites entreprises agricoles d'améliorer leurs conditions d'existence, ce qui exige toutefois une garantie des prix et du placement et une organisation rationnelle du marché.

2.6 Produits végétaux

L'évolution de la production végétale a été décrite au chapitre A, chiffre 1.4. Nous renvoyons spécialement au tableau n° 6 (terres ouvertes) et 7 (rendements à l'ha). Le tableau n° 20 renseigne sur les prix. Quant aux dépenses annuelles de la Confédération pour assurer l'approvisionnement du pays et garantir les prix et le placement des divers produits, elles ressortent du tableau annexé.

L'augmentation de la production de céréales panifiables influe sur les dépenses de la Confédération. La loi sur le blé oblige celle-ci à acquérir, sans limite quantitative, toutes céréales panifiables indigènes de bonne qualité, propres à la mouture. Les dépenses annuelles de l'administration fédérale des blés sous la forme de primes de mouture, supplément de prix pour les céréales indigènes et céréales germées, atteignent aujourd'hui une centaine de millions de francs, contre quelque 80 millions autour de 1950. La production de céréales fourragères est encouragée par l'octroi de primes de culture. En 1961, la prime de base a été portée de 300 francs à 400 francs par hectare. Des suppléments sont versés pour les céréales fourragères cultivées en montagne et sur les terrains en pente. La prime de culture est également allouée depuis cette année pour les céréales panifiables cultivées sur les terrains en pente. Les primes de culture pour les céréales fourragères représentent environ 21 millions de francs par an; conformément à la loi sur l'agriculture, elles sont fournies par le produit des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées.

La culture du colza et de betteraves à sucre s'est accrue. L'ouverture de la sucrerie de Frauenfeld en automne 1963 a permis d'étendre la culture des betteraves sucrières. Le prix de base payé par quintal a été majoré de 80 centimes (+ 11 %) en 1964. Par les modifications apportées le 19 décembre 1963 à l'arrêté fédéral tendant à encourager la culture de la betterave sucrière, la garantie en matière de prix a été sensiblement renforcée. Par suite de l'évolution des cours mondiaux du sucre et de la mise en exploitation de la seconde sucrerie, la réglementation en vigueur ne donnait plus satisfaction. La contribution annuelle de la Confédération à la couverture des pertes des deux sucreries a été portée de six à quinze millions de francs (maximum). Si des circonstances extraordinaires le requièrent, l'Assemblée fédérale peut porter ce montant à 20 millions de francs. L'ampleur des pertes dépend directement de l'évolution des prix mondiaux. Alors qu'aucune perte n'a été enregistrée en 1962/1963, le déficit atteindra une quinzaine de millions de francs en 1964/1965.

En 1962, le prix à la production du colza a été relevé de 10 francs par 100 kilos (+ 9 %); il n'a plus été modifié depuis lors. En revanche, la surface des cultures pour lesquelles la Confédération garantit la mise en valeur de la récolte a pu être accrue à trois reprises, chaque fois de 1000 hectares, soit en 1961, 1962 et 1966; elle couvrira 8000 hectares pour la prochaine période. La contribution fédérale à la couverture des pertes résultant de la mise en valeur du colza a atteint 7 millions de francs dans la moyenne des trois dernières années (1962-1964).

Les surfaces de pommes de terre diminuent chaque année; la mise en valeur de ce produit n'entraîne pas moins des pertes pour la régie des alcools. Alors que le rendement à l'hectare augmente, la consommation par habitant a tendance à diminuer. Les dépenses annuelles globales de la régie pour la mise en valeur des pommes de terre, en particulier pour la transformation des excédents en flocons et en farines fourragères, ainsi que pour l'exportation et la vente de pommes de terre à prix réduit à la population à revenus modestes, ont atteint en moyenne 19 millions de francs environ au cours des trois derniers exercices (1961-1964; 1^{er} juillet-30 juin).

La mise en valeur des fruits (abricots, fruits de table et fruits à cidre) et des légumes nécessite des moyens financiers qui dépendent de l'importance de la récolte. La création d'une centrale suisse des cultures maraîchères, qui sera mise au service de l'amélioration de la qualité, de la vulgarisation, de l'orientation de la production et de la commercialisation, est à l'examen.

Depuis l'automne 1959, la production viticole s'est maintenue, année après année, à un niveau dépassant la moyenne enregistrée au cours de la décennie précédente. Bien que la consommation des vins indigènes s'accroisse et malgré les campagnes en faveur du raisin de table et du jus de raisin, il y a eu des vins blancs en excédent qui ont dû être retirés du marché en 1961 et en 1965, par le moyen de campagnes de prise en charge. Ces campagnes, de caractère tem-

poraire, qui avaient pour but de dégorger le marché, étaient fondées sur l'article 25, en liaison avec l'article 23, de la loi sur l'agriculture. Chaque fois, les conditions fixées à l'article 21, 1^{er} alinéa, de l'arrêté sur le statut du vin ont été respectées et chaque fois aussi, ces campagnes ont été organisées sur une base volontaire.

L'essor économique et le nombre élevé des travailleurs étrangers ont eu pour effet d'accroître la demande de vins rouges étrangers bon marché. Les importations ont passé de 1,1 million d'hectolitres en 1959 à 1,3 million en 1964. Quant à la consommation de vin, elle a atteint son niveau le plus élevé en 1964-1965 (1^{er} juillet-30 juin) avec 2,2 millions d'hectolitres, dont 244 000 de vin rouge et 594 000 de vin blanc indigène. Durant la même période, notre pays a consommé 1 319 000 hectolitres de vin rouge étranger.

Ces cinq dernières années (1960/1964), la Confédération a dépensé, pour encourager la mise en valeur des produits viticoles du pays, 7,1 millions de francs en moyenne par an, contre 3,86 millions de francs durant les cinq années précédentes.

3. Mesures en faveur des régions de montagne et autres mesures

3.1 Mesures en faveur des régions de montagne

Au chapitre A, nous avons vu, au sujet des conditions de revenu dans l'agriculture, que le revenu des paysans de la montagne marque un retard considérable. Nous avons tenté d'en déterminer les causes. Les montagnards doivent travailler dans des conditions naturelles défavorables, ce qui freine gravement les efforts qu'ils font pour adapter leurs méthodes de production et la structure de leurs exploitations aux exigences d'une agriculture moderne, rationnelle et mécanisée. Dans sa politique agricole, la Confédération tient compte de cette situation, par des interventions dans le domaine des prix en général ou par d'autres mesures spéciales favorisant l'agriculture en montagne et les régions de montagne. Elle met aussi l'accent sur l'amélioration des bases de production. Mais la modicité du travail paysan due à des raisons de structure implique la nécessité de compléter le revenu agricole par des prestations directes et appropriées. Nous les accordons aujourd'hui sous la forme d'une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne, ainsi que d'allocations familiales. Ces deux mesures ont pris un développement considérable.

Pour ce qui est de la montagne en particulier, il y a lieu de relever que les problèmes économiques de l'agriculture ne sauraient se résoudre exclusivement par des mesures de politique agricole. Il faut encore encourager l'industrie et l'artisanat, le tourisme et la sylviculture. Sur le plan de la politique agricole, la Confédération encourage l'agriculture de la montagne tout d'abord en la faisant bénéficier plus largement des mesures générales d'encouragement, puis en prenant des dispositions limitées à la région de montagne. Le second rapport

sur l'agriculture les récapitule de manière détaillée. Nous nous contenterons de faire état ici de quelques mesures prises ces dernières années.

3.1.1 Application plus large des mesures générales d'encouragement

Dans l'application des mesures générales d'encouragement, il est tenu compte, de manière diverse, de la situation économique des régions de montagne. Lorsque la Confédération alloue des subventions, les taux applicables à ces régions sont en général plus élevés. C'est le cas en ce qui concerne la formation professionnelle et la vulgarisation, l'encouragement de l'élevage et de l'assurance du bétail, l'assurance contre les accidents et la lutte contre les épizooties. Les primes de culture pour céréales fourragères, les prix de prise en charge des céréales panifiables, les primes de mouture et la contribution aux frais de mise en valeur des pommes de terre sont également plus élevés. Mais c'est dans le domaine des améliorations foncières que la différence du taux des contributions est le plus sensible. Le taux moyen des subventions fédérales en faveur de la montagne est en effet 1,5 fois plus élevé que celui des subventions du même ordre en plaine. De plus, toute une série d'améliorations ne sont facilitées qu'en montagne. Les particularités de la réglementation applicable sont exposées en détail dans le second rapport sur l'agriculture (FF 1960, I, 269 s.).

Les entreprises montagnardes tirent la plus grande partie de leurs revenus de la production animale. L'élevage et la vente du bétail jouent le rôle essentiel. Les mesures prises pour assurer les prix et le placement du bétail d'élevage et de rente — telles qu'elles ont été exposées au chapitre précédent — profitent en premier lieu à l'agriculture de la montagne. Rappelons brièvement en quoi innove principalement la loi du 15 juin 1962 concernant le placement du bétail par rapport à l'arrêté fédéral du 13 décembre 1957. Tout d'abord, les campagnes d'élimination se poursuivent dans les régions de montagne; la contribution fédérale aux frais d'élimination a été portée de 50-80 à 70-90 pour cent. En outre, point important, la loi prévoit l'organisation de campagnes d'élimination hors des régions de montagne, ce dont celles-ci profitent indirectement. La Confédération assume seule les dépenses inhérentes aux achats destinés à alléger le marché et à prévenir tout marasme, alors qu'avant 1962, elle n'en supportait qu'une partie. Enfin, citons un genre particulier de campagne d'aide: la Confédération peut participer jusqu'à concurrence de 50 à 70 pour cent aux frais de mesures extraordinaires prises par les cantons en cas de pénurie de fourrage en montagne. C'est en vertu de cette disposition qu'elle a versé, à la suite de la sécheresse de 1962, des subventions pour réduire le coût et les frais de transport de fourrage durant l'hiver suivant (1,6 millions de fr.). Le tableau n° 25 renseigne sur les dépenses faites au titre de l'encouragement de la vente du bétail; elles se montent à une quinzaine de millions de francs par an dans la moyenne des quatre dernières années.

3.1.2 Subventions destinées à améliorer la garde du bétail en montagne

Les tâches confiées au service de vulgarisation en matière d'économie animale ont déjà été exposées. Bien que la vulgarisation tende à améliorer les conditions de production en montagne comme en plaine, les subventions à l'exploitation, qui sont liées au service de vulgarisation dans les régions de montagne, constituent une mesure spécifique en faveur de l'agriculture de la montagne. Fondées sur l'ordonnance sur l'élevage du 29 août 1958 et sur les arrêtés qui la modifient, ces subventions visent en premier lieu à améliorer la garde du bétail, notamment par l'achat d'engrais chimiques, de paille et de denrées fourragères, ainsi que les équipements des étables et l'hygiène du bétail. Le tableau n° 28 montre que le nombre des agriculteurs intéressés s'est accru de façon réjouissante. C'est une dizaine de millions de francs qui parviennent ainsi chaque année aux paysans de la montagne.

Tableau n°-28

Subventions à l'exploitation en montagne

(destinées à améliorer la garde et l'hygiène du bétail, selon l'art. 66 de l'ordonnance sur l'élevage)

	Nombre d'exploitations	Subventions fédérales	
		Total Fr.	Moyenne par exploitation Fr.
1960	9 942	2 668 009	268
1961	15 038	4 044 100	269
1962	18 374	4 817 114	262
1963	22 377	8 509 000	380
1964	26 370	9 758 020	370

3.1.3 Subventions pour l'acquisition de machines

L'article 41 de la loi sur l'agriculture permet d'encourager l'acquisition en commun de certaines machines et instruments. Les subventions peuvent atteindre 20 pour cent du prix d'achat net. Bien que la loi n'exige pas de contribution simultanée des cantons, ces derniers accordent également aujourd'hui une aide pour de tels achats; les subventions des pouvoirs publics couvrent ainsi, en moyenne, 30 à 40 pour cent du prix d'achat.

Quoique cette réglementation — qui exige l'achat en commun — soit souhaitable en principe, parce qu'il ne serait souvent guère économique pour de petites exploitations de disposer chacune de ses propres machines, la solution retenue ne satisfait pas entièrement, par exemple dans le cas de fermes isolées. D'autre part, certaines machines ne se prêtent guère, voire pas du tout, à une

exploitation communautaire. Le problème est résolu par la nouvelle loi du 4 octobre 1963 concernant l'acquisition individuelle de machines agricoles en montagne. Elle permet en effet d'encourager l'acquisition individuelle de machines agricoles et d'équipements dans cette région lorsque l'utilisation en commun n'est pas judicieuse. L'octroi de la subvention fédérale est subordonné à une prestation au moins équivalente des cantons, les prestations des tiers étant assimilées à celles des cantons.

Cette nouvelle réglementation a permis d'allonger la liste des machines et installations donnant droit à la subvention — parmi lesquelles les installations de traite mécanique, de séchage du foin par ventilation et diverses machines de fenaison — prennent une place prépondérante. Selon la situation économique du requérant, ces subventions peuvent atteindre 20 pour cent au plus du prix d'achat net. Les dispositions régissant l'acquisition individuelle sont entrées en vigueur le 15 mars 1964. Leurs effets ressortent du tableau n° 29. Les subventions fédérales sont passées d'un million de francs environ au cours des années antérieures à 1964, à 1,7 million de francs cette année-là; elles atteindront sans doute quelque 3 millions en 1965. Il y avait en 1964 6704 machines et installations dont l'acquisition était subventionnée; les machines de fenaison et les motofaucheuses venaient en tête avec 1600 unités, suivies des remorques à prise de force et des distributeurs de fumier. Les subventions allouées pour des achats individuels atteignent déjà 60 pour cent du montant des contributions. Le retard à combler était considérable.

Tableau n° 29

Subventions et allocations pour l'acquisition de machines en montagne

Année, ou moyenne des années	Subventions Fr.	Allocations Nombre de machines et instruments
1954/58	384 319	1464
1960	1 000 004	3016
1961	1 077 651	3760
1962	1 218 230	3954
1963	1 105 565	3471
1964	1 700 046	6704
1965	3 000 000 ¹⁾	4730 ²⁾

¹⁾ Budget 1965.
²⁾ 1^{er} semestre de 1965.

3.1.4 Contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin

La contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin dans les régions de montagne a été instituée par l'arrêté sur l'économie laitière du 19 juin 1959, avec effet au 1^{er} novembre de la même année. Cette mesure, qui s'est révélée

simple et judicieuse, s'est considérablement développée par la suite. Son évolution est illustrée au tableau n° 30.

Tableau n° 30

**Evolution de la contribution aux frais des détenteurs
de bétail bovin en montagne depuis 1959**

	Subvention par UGB en zone			UGB donnant droit à la contribution
	I Fr.	II Fr.	III Fr.	
Depuis le 1 ^{er} novembre 1959	—	40	60	4
1 ^{er} novembre 1961	40	80	120	5
1 ^{er} janvier 1965	50	100	150	10
Subventions en millions de francs				
1960		6,76		
1961		6,64		
1962		18,97		
1963		19,46		
1964		19,01		
1965		40,00 (estimation)		

Après la hausse des subventions intervenue en 1961, la nouvelle loi du 9 octobre 1964 instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin de la région de montagne a entraîné, à son tour, une nouvelle amélioration dès le 1^{er} janvier 1965. Les subventions ont été augmentées de 25 pour cent et le nombre des unités de gros bétail donnant droit aux subventions a doublé. La loi a en outre institué diverses innovations, telles que l'inclusion des chevaux, moutons, chèvres et porcs d'élevage. En vertu de cette nouvelle réglementation, quelque 40 millions de francs seront dorénavant versés à l'agriculture de la montagne, ce qui représente environ le double des dépenses engagées jusqu'ici.

En 1964, les subventions ont atteint en moyenne 333 francs par exploitation. Les nouvelles contributions des entreprises ont été fixées à 1500 francs pour la zone III, à 1000 francs pour la zone II et 500 francs pour la zone la plus basse (maximum).

Par sa récente décision d'accroître la contribution aux frais, le Conseil fédéral a accepté sans équivoque le principe selon lequel les conditions de revenu de l'agriculture de la montagne doivent être examinées à part. Les conclusions de cette étude détermineront les mesures à prendre.

3.1.5 Allocations familiales en faveur des paysans de la montagne

La Confédération verse, depuis le 1^{er} janvier 1953, des allocations familiales aux paysans des régions de montagne dont le revenu n'atteint pas un

niveau donné. Le bénéfice de cette mesure sociale a été étendu dès le 1^{er} juillet 1962 aux petits paysans de la plaine. Dans la mesure où il ne s'agit pas de dispositions cantonales, le paiement de ces allocations dans l'agriculture se fonde sur la loi du 20 juin 1952 concernant le versement d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans. La mesure en question n'étant ainsi pas limitée aux régions de montagne, ses effets seront analysés de manière plus détaillée au paragraphe suivant, intitulé «Autres mesures».

Il suffit de relever ici qu'en 1964, seuls les paysans de la montagne ont touché des allocations pour enfants, qui ont atteint le montant approximatif de 13 millions de francs. Avant que l'allocation mensuelle pour enfant n'ait été portée de 15 à 20 francs, le montant des versements a atteint environ 9,5 millions de francs par an.

En résumé, les quatre mesures prises en faveur des régions de montagne, à savoir les subventions destinées à améliorer la garde du bétail, les subventions pour l'acquisition de machines, les contributions aux frais des détenteurs de bétail bovin et les allocations familiales, ont entraîné des dépenses de l'ordre de 43 millions de francs en 1964, contre une vingtaine de millions en 1960; cette année, elles atteindront quelque 66 millions de francs, en raison notamment de la hausse de la contribution aux frais. Ce chiffre n'englobe pas les subventions destinées à encourager l'élevage et le placement du bétail, les améliorations et autres mesures de caractère général.

3.2 *Autres mesures*

3.2.1 Allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans

Les taux actuels des allocations familiales ont été fixés le 1^{er} juillet 1962, date de la dernière révision de la loi mentionnée plus haut. Les améliorations enregistrées à l'époque sont illustrées par le tableau n° 31.

L'allocation de ménage pour les travailleurs agricoles a été portée de 40 à 60 francs par mois et l'allocation pour enfants des travailleurs agricoles en région de montagne de 15 à 20 francs par enfant et par mois. Dans le cas des travailleurs agricoles de la plaine, le taux actuel a été maintenu à 15 francs. En 1964, quelque 11 900 travailleurs agricoles ont touché l'allocation pour 21 300 enfants.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1962, seuls avaient droit à l'allocation pour enfants les petits paysans dont le revenu net n'excédait pas 4000 francs par an, non compris 500 francs par enfant de moins de 15 ans. C'est à cette date qu'entrèrent en vigueur les dispositions instituant le paiement d'allocations pour enfants aux petits paysans de la plaine; la limite de base du revenu pour tous les petits paysans fut fixée à 5500 francs et le supplément pour enfants à 700 francs. Pour les paysans de la plaine, l'allocation fut fixée à 15 francs par enfant et par mois, et pour ceux de la montagne, à 20 (15) francs. Les montants s'entendent

par mois et par enfant au dessous de 15 ans révolus, voire 20 ans révolus pour ceux qui sont encore en apprentissage.

Tableau n° 31

Allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans

	1 ^{er} janvier 1958 jusqu'au 1 ^{er} juillet 1962	Depuis le 1 ^{er} juillet 1962	Projet de révision du 31 mai 1965
<i>Allocations pour enfants, fr. par mois</i>			
<i>Montagne :</i>			
Travailleurs agricoles	15	20	25
Petits paysans	15	20	25
<i>Plaine :</i>			
Travailleurs agricoles	15	15	20
Petits paysans	—	15	20
<i>Limites de revenus, francs</i>			
Travailleurs agricoles	—	—	—
Petits paysans de la montagne et de la plaine	4000 +500 par enfant	5500 + 700 par enfant	7000 + 700 par enfant
<i>Allocation de ménage, fr. par mois</i>			
Travailleurs agricoles	40	60	60
Petits paysans	—	—	—

Les allocations familiales payées en 1964 ont atteint environ 30 millions de francs, dont 9 millions ont été versés aux travailleurs agricoles et 21 millions aux petits paysans. Les employeurs ont contribué pour 2,6 millions à la couverture des dépenses résultant des allocations payées aux travailleurs agricoles.

Dans notre message du 31 mai 1965, nous avons soumis aux chambres un projet tendant à ce que l'allocation pour enfant soit portée de 15 à 20 francs en plaine et de 20 à 25 francs en montagne, et à ce que la limite du revenu soit fixée à 7000 francs (5500 fr.). Ces modifications pourraient entraîner une dépense supplémentaire de 10 à 11 millions de francs, dont deux tiers seraient à la charge de la Confédération et un tiers à celle des cantons. Au 31 mars 1965, l'allocation était versée à environ 17 000 petits paysans en montagne et à 13 000 en plaine. Ils comptent, en nombre rond, 52 000 et 42 000 enfants donnant droit à l'allocation. En montagne, la majorité des petits paysans occupés à plein temps dans l'agriculture perçoivent déjà l'allocation pour enfants. En plaine, le relèvement de la limite des revenus augmentera probablement d'environ 14 000 (accroissement de l'ordre de 30 à 40 %) le nombre des enfants de petits paysans ayant

droit à l'allocation. Or, dans sa séance du 22 septembre 1965, le Conseil des Etats a décidé d'aller plus loin encore et de porter l'allocation pour enfants à 25 francs en plaine et à 30 francs en montagne, et de fixer à 8000 francs la limite du revenu. Le Conseil national, dans sa séance du 7 décembre 1965, s'est prononcé pour l'essentiel dans le même sens. Ces améliorations plus substantielles porteraient à près de 20 millions de francs la dépense supplémentaire.

3.2.2 Réduction des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées

Les interventions dans le domaine des importations de denrées fourragères ont pour but d'orienter la production. Les suppléments de prix enchérissent les denrées fourragères d'origine étrangère; ces suppléments doivent servir:

- à améliorer la capacité de concurrence de la production fourragère indigène et en particulier à encourager la culture des céréales fourragères;
- à encourager la mise en valeur des denrées fourragères produites dans l'exploitation;
- à limiter la production animale, notamment la production laitière, et à orienter la production en général en vue de freiner la formation d'entreprises de caractère industriel ou artisanal pratiquant la garde du bétail à l'aide de denrées fourragères importées.

La spécialisation et la répartition du travail dans l'agriculture ont quelque peu modifié ces objectifs. Le principe de la base fourragère de l'exploitation n'est pas absolu, en particulier dans le secteur des porcs et de la volaille; en effet, des entreprises d'importance limitée, telles qu'on en rencontre avant tout dans les régions où prédominent les cultures herbagères, ne disposent pas d'assez de fourrage pour accroître leur troupeau dans la proportion qu'implique l'amélioration de leurs revenus; il faut de plus en plus recourir à des achats pour combler le déficit. En outre, on assiste à la formation d'entreprises spécialisées dans l'engraissement de bétail bovin et de porcs, ainsi que dans l'aviiculture; bien qu'elles conservent le caractère d'économie familiale sans concours notable de main-d'œuvre étrangère, ces entreprises n'en sont pas moins contraintes de recourir à des achats complémentaires de fourrages. Au sujet de la production au second degré, non tributaire du sol, une question se pose à vrai dire. C'est celle de savoir si et dans quelle mesure cette production appartient encore à l'agriculture au sens de l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution.

Le problème des suppléments de prix a été revu à la lumière de cette nouvelle évolution et nous sommes arrivés à la conclusion qu'une certaine réduction servirait l'intérêt général. Les suppléments de prix des principales denrées fourragères importées ont été abaissés de 30 pour cent en moyenne à la date du 1^{er} octobre 1964. Depuis lors, ils oscillent entre 2 et 4 francs par 100 kilos pour les céréales fourragères. Le but visé était notamment d'abaisser le coût des aliments utilisés dans l'exploitation avicole et porcine. Cette mesure n'a eu, certes, que des effets partiels sur les prix payés par les producteurs, car, dans l'intervalle, les prix à l'importation ont encore augmenté et la réduction

n'a pas été appliquée à bref délai à tous les échelons du commerce. Elle a réduit d'une dizaine de millions de francs par an les recettes fournies à la Confédération par ces suppléments de prix.

Conformément à la loi sur l'agriculture, le produit des suppléments de prix est la seule ressource utilisée pour financer les primes de culture payées pour les céréales fourragères et la mise en valeur du colza. Ces dépenses s'élevant à près de 30 millions de francs par an, une nouvelle réduction importante desdits suppléments ne saurait, pour cette raison, entrer en ligne de compte d'autant moins que leur premier rôle, celui de protéger la culture herbagère dans le pays, est d'ordre économique.

3.2.3 Réduction des droits de douane sur les carburants

Depuis des années, l'agriculture paie des droits de douane sensiblement réduits pour le pétrole, le white spirit et l'huile pour moteurs Diesel. Pour les deux premiers produits, elle peut les obtenir à un droit de douane ramené à un franc par 100 kilos (la taxe normale est de 16 fr.), moyennant une obligation d'emploi; d'autre part, elle bénéficie d'une ristourne de 10 francs pour l'huile à moteur Diesel, dont la taxe normale est également de 16 francs par 100 kilos. C'est en vue de réduire les frais de production dans l'agriculture et pour tenir compte du fait que les véhicules à moteur agricoles n'empruntent pratiquement pas les routes nationales que le droit de douane supplémentaire prélevé depuis janvier 1962 pour financer le coût de ces routes (à l'origine 5 c., aujourd'hui 12 c.) est remboursé sur tous les carburants utilisés à des fins agricoles, donc aussi sur l'essence. Lorsque ce supplément fut décidé, on créa simultanément une procédure dite « normative » en vue du remboursement pour l'huile à moteur Diesel et la benzine. Le montant à rembourser est déterminé sur la base d'une consommation normale de carburant, correspondant aux conditions propres à chaque entreprise, ce qui exclut tout abus. En 1962 et 1963, environ 7 millions de francs ont ainsi été remboursés chaque année à l'agriculture.

On étudie actuellement si — conformément à une motion déposée au Conseil national — il ne serait pas possible de rembourser non seulement le droit de douane supplémentaire, mais également une partie de la taxe douanière de base sur la benzine, ainsi qu'une plus forte proportion de celle qui est prélevée sur l'huile pour moteur Diesel.

3.2.4 Révision du droit foncier rural

Le département de justice et police, en liaison avec une commission d'experts, a travaillé à l'élaboration d'un projet de nouvelle loi sur le maintien de la propriété foncière rurale, qui prévoit des zones agricoles avec restrictions à la construction; ces délimitations exigeraient un additif constitutionnel. Ce département établit en outre, relativement à l'initiative populaire contre la spéculation foncière, un projet de contre-proposition qui, en ce qui concerne les dites zones, est fondée sur la constitution. Ce projet est présentement soumis à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des groupements économiques intéressés.

4. La politique en matière de commerce extérieur et ses rapports avec l'agriculture

Notre exposé des mesures et des principes appliqués par la Confédération en faveur de l'agriculture ne serait pas complet s'il n'évoquait la politique en matière de commerce extérieur. Combinée avec les autres efforts, cette politique aide, elle aussi, à atteindre les buts de la législation agricole et en particulier à garantir le placement des produits indigènes. Il s'agit, d'une part, de mesures de protection à la frontière et, d'autre part, des interventions visant à assurer et à élargir les débouchés étrangers ouverts à nos produits agricoles.

Il faut cependant que ces mesures concordent avec les intérêts de l'économie nationale et s'insèrent dans une politique extérieure propre à sauvegarder l'intérêt général du pays. Cela constitue souvent une lourde tâche, d'autant plus lourde que la dépendance de notre économie à l'égard de l'étranger commande de prendre équitablement en considération l'importance que les exportations agricoles ont pour les Etats avec lesquels nous entretenons des relations commerciales.

Au cours des années, la Suisse a réussi à se forger, compte tenu de tous ces éléments, un instrument de politique commerciale efficace: elle s'est donné un tarif douanier moderne et applique à la frontière toute une gamme d'autres mesures fondées en majeure partie sur la loi sur l'agriculture, savoir:

- le contingentement des importations (bétail de boucherie, viande, vin, pommes de terre, fleurs, etc.);
- la prise en charge obligatoire (œufs, poudre de lait entier, caséine lactique);
- l'institution du système des trois phases (fruits et légumes);
- la perception de suppléments de prix et de droits de douane supplémentaires (aliments des animaux, huiles et graisses, beurre, crème, lait condensé et poudre de lait écrémé, etc.);
- l'adoption de réglementations à caractère de monopole (beurre, alcool).

Telle est la politique que notre pays doit pratiquer à l'égard de l'extérieur. Rappelons à ce propos les circonstances dans lesquelles la Suisse a obtenu, en 1958, d'accéder à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Elle a obtenu cette accession après d'âpres négociations et à titre provisoire seulement, car les lois sur l'agriculture, sur le blé et sur l'alcool ne lui permettaient pas de se rallier à une interdiction faite par cet accord, celle de restreindre quantitativement les importations. Ce régime provisoire, qui dure toujours, nous réserve la faculté de percevoir des suppléments de prix et des droits de douane supplémentaires, ainsi que d'autres taxes. Malgré cela, et même sans avoir la pleine qualité de membre, la Suisse jouit de tous les autres droits et prérogatives découlant du GATT, ce qui profite aussi à son agriculture. Ainsi, lorsque la Communauté économique européenne (CEE) remplaça les régimes douaniers nationaux de ses membres par un tarif commun applicable aux pays tiers, nous avons pu obtenir d'elle, par des négociations dites de compensation, l'octroi de taux abaissés à un niveau plus acceptable dans le cas

d'un grand nombre de positions intéressant le secteur agricole. De nouveaux pourparlers, appelés Dillon-round, aboutirent par la suite à d'autres concessions tarifaires importantes, consenties par la Communauté à un moment où les incidences de sa politique agricole commune faisaient peser une menace particulière sur les débouchés de notre agriculture. Les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne nous accordèrent aussi, à l'époque, d'appréciables concessions facilitant l'entrée de nos produits.

Le Kennedy-round, qui se déroule à l'heure actuelle dans le cadre du GATT, ne manquera pas non plus de jouer, selon toutes probabilités, un rôle important pour l'agriculture. On espère en effet que ces négociations permettront en particulier de dégager de nouvelles règles internationales applicables aux échanges de produits agricoles, règles dont la portée dépassera les limites d'une simple question de territoire douanier. Certains pays souhaitent en effet voir des produits tels que les céréales, les dérivés du lait, la viande et le sucre devenir l'objet d'accords internationaux proprement dits. D'autres organismes internationaux font des tentatives analogues, par exemple la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD). Devant ce renouvellement des efforts, la Suisse a présenté le 16 septembre au GATT, en vue du Kennedy-round, ses propositions concernant l'agriculture. Les négociations actuelles ont toutefois aussi fait apparaître avec netteté les difficultés très particulières qui empêchent d'atteindre des résultats de vaste portée. Tous les pays participants sont très préoccupés de sauvegarder les intérêts de leur population paysanne. Cela signifie qu'il ne faut pas s'attendre à des progrès rapides. Nous pouvons néanmoins nous prévaloir du fait que notre pays importe, aujourd'hui déjà, le plus de produits agricoles par habitant et contribue ainsi de façon notable aux échanges internationaux dans ce secteur.

Dans sa politique commerciale, la Suisse a dû aussi, ces dernières années, vouer une attention soutenue aux problèmes posés par la coopération économique et l'intégration européenne. Lors de la création de l'Association européenne de libre échange (AELE), l'agriculture avait été exceptée de l'abaissement général envisagé pour les barrières douanières et autres obstacles du commerce. Même les accords commerciaux conclus dans le cadre de cette association avec le Danemark et le Portugal sur l'échange bilatéral de produits agricoles ont pu être établis de manière à ne porter aucun préjudice à notre agriculture.

L'adoption, par les six pays de la Communauté économique européenne, d'une politique agricole commune nous placera sans doute de plus en plus souvent devant de graves problèmes. Il faut s'attendre, le cas échéant, à de plus fortes proportions d'exédents placés en Suisse à l'aide de subventions et de remboursements. Dans le second semestre de 1964, il a fallu pour la première fois recourir à des mesures supplémentaires pour protéger le secteur des œufs.

L'application schématique, par la Communauté, de son régime de prélèvements a mis nos ventes de fromage en boîtes et de lait médical aux pays de la CEE en face de difficultés particulières. Ces questions ont été abordées en

temps utile lors de pourparlers qui, nous l'espérons, permettront de les résoudre de façon satisfaisante.

Nos intérêts en matière d'exportations agricoles ont été sans cesse défendus au cours des négociations qui eurent lieu ces dernières années sur le plan bilatéral avec un grand nombre de pays.

Il était en revanche inévitable que notre pays, si inextricablement lié à l'étranger, fût aussi contraint d'accorder certaines concessions à ses partenaires commerciaux en vue de l'importation de leurs produits agricoles. Les instruments dont dispose notre politique commerciale nous ont permis de le faire sans courir le risque de compromettre les objectifs de notre politique agricole.

On peut dire, en guise de conclusion, que la politique commerciale de la Confédération a réussi dans une large mesure à atteindre les buts qui lui étaient assignés dans le secteur agricole. De nouveaux problèmes se poseront à mesure que la coopération internationale se développera. Notre agriculture ne peut pas se soustraire aux incidences de la politique agricole et commerciale de l'étranger, et il n'est pas non plus souhaitable de la voir s'isoler complètement et se priver ainsi des impulsions données à ce secteur par certaines nouvelles visées. Il faudra néanmoins lui garantir à l'avenir également le genre de protection dont elle a besoin pour procéder systématiquement aux adaptations nécessaires et remplir comme elle le doit sa mission, qui est d'assurer l'approvisionnement du pays.

5. Dépenses de la Confédération dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture

Les dépenses engagées par la Confédération depuis 1958 dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture sont énumérées en détail dans l'appendice, avec les recettes correspondantes. Ce tableau synoptique fait suite à celui du second rapport sur l'agriculture. Nous renvoyons à ce dernier (FF 1960, I, 324 s.) pour ce qui est des explications, réserves et remarques relatives à ce sujet, ainsi que de la manière de grouper les questions.

Les dépenses mentionnées dans l'appendice comprennent aussi bien des dépenses à fonds perdu (appelées ci-après «subventions») que des crédits. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, la Confédération a cherché, dans une plus forte mesure que précédemment, à allouer des crédits à des taux d'intérêts avantageux. Nous avons donc réparti les dépenses de la Confédération entre subventions fédérales (tableau n° 32) et crédits (tableau n° 33).

Il en ressort que les subventions versées par la Confédération dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture se sont sensiblement accrues au cours des dernières années. En 1964, elles ont atteint environ 470 millions de francs, soit 2,1 fois la moyenne des années 1954 à 1958. Une partie de ces dépenses ont pu être couvertes au moyen de recettes à affectation spéciale.

Il est à prévoir qu'en 1965, les dépenses excéderont le demi-milliard. A noter toutefois qu'une partie de ces dépenses profitent non seulement à l'agriculture, mais aussi aux consommateurs, aux fabricants et aux vendeurs d'agents de production agricole et — dans un sens plus large — à l'économie tout entière.

Tableau n° 32

**Subventions fédérales dans le domaine de l'alimentation
et de l'agriculture, 1959-1964**

	Mesures d'encouragement technique ¹⁾	Mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays, les revenus et les prix ²⁾	Prestations sociales ³⁾	Total	Dont couvert par des recettes à affectation spéciale ⁴⁾
	Dépenses en millions de francs				En millions de francs
1954/58 ⁵⁾	45,7	166,7	12,2	224,6	88,7
1959	58,7	249,4	15,3	323,4	94,2
1960	57,0	208,1	14,8	279,9	96,5
1961	64,4	275,9	14,3	354,6	130,1
1962	66,6	280,7	17,0	364,3	134,1
1963	74,9	312,0	29,7	416,6	127,8
1964	87,8	352,2	27,7	467,7	161,8

1) Dès 1959, sans les recettes provenant des stations d'essai et du haras fédéral.
 2) Dès 1959, sans la contribution des producteurs de lait à la mise en valeur du lait.
 3) Dès 1959, sans les contributions des employeurs (aux allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles).
 4) Dès 1959, sans les recettes provenant des stations d'essais et du haras fédéral, la contribution des producteurs de lait, les contributions des employeurs et les remboursements de prêts.
 5) Crédits compris.

Tableau n° 33

Crédits de la Confédération dans le domaine de l'agriculture, 1959-1964

	Crédits en millions de francs	Remboursements en millions de francs
1959	0,2	1,1
1960	1,9	1,2
1961	0,4	1,3
1962	0,9	1,2
1963	59,9	1,0
1964	62,2	1,0

C. PRINCIPES DE LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE

1. Buts généraux

La politique agricole suisse a pour but de conserver une population paysanne forte et d'encourager une agriculture productive, ainsi que d'assurer l'approvisionnement du pays en temps difficiles. En atteignant le premier but — maintenir une population paysanne apte à assumer ses tâches et développer la productivité — on atteint simultanément le second: assurer le ravitaillement du pays en temps difficiles.

A nos yeux, les notions de population paysanne forte et d'agriculture productive sont parfaitement complémentaires. Pour rester forte, la classe paysanne doit être en état de maintenir une agriculture productive, chercher en premier lieu à s'aider par ses propres moyens et être capable de s'adapter à l'évolution technique et économique, tout en supportant elle-même, dans la mesure du possible, les effets que les fluctuations d'ordre naturel et commercial peuvent exercer sur son revenu. Vouloir maintenir une population paysanne forte, c'est également déterminer dans leurs grandes lignes les buts de notre politique agricole. Il en résulte notamment pour nous l'obligation d'encourager une agriculture pratiquée sous la forme de l'exploitation familiale adaptée aux exigences de la productivité. Cette forme de l'exploitation ne saurait se définir selon la surface du domaine, ni signifier que seule la main-d'œuvre familiale peut y être occupée; selon les circonstances, il peut être désirable, voire nécessaire, de recourir à l'emploi de personnel étranger à la famille, étant bien entendu que le terme d'exploitation familiale ne peut en aucun cas s'appliquer à des entreprises où la part de la main-d'œuvre étrangère à la famille dépasse sensiblement et durablement celle des membres de la famille. Mais la notion d'exploitation familiale productive dépend beaucoup plus de la structure et de l'organisation de l'entreprise: la structure doit permettre d'utiliser rationnellement les capitaux investis et de faciliter au maximum le travail de la famille paysanne. Ainsi, il sera possible non seulement d'obtenir un revenu satisfaisant, mais aussi de produire à des conditions permettant de mieux affronter une concurrence étrangère normale.

Cette définition des buts de notre politique agricole n'entend pas exclure d'autres formes d'exploitation. Il y aura toujours de grandes exploitations occupant une forte part de main-d'œuvre étrangère et de petits domaines exploités par des personnes ne tirant qu'un gain accessoire de l'agriculture. Le but n'est toutefois pas de maintenir à tout prix le plus grand nombre possible d'exploitations agricoles sans tenir compte de leur structure et de leur productivité.

Pour atteindre les buts assignés à la politique agricole suisse, notamment en ce qui concerne le ravitaillement du pays, il est d'emblée nécessaire de donner à la production une certaine orientation. Il faudra également prendre des mesures en vue d'améliorer les bases de la production et de garantir de manière directe

un revenu agricole suffisant. Pour l'essentiel, la future politique agricole ne s'écartera pas de celle qui a été définie dans le second rapport sur l'agriculture et maintiendra en vigueur les dispositions exposées à l'époque. Nous nous contenterons donc ci-après de préciser les points où une nouvelle évolution se dessine ou s'impose.

2. Orientation de la production conforme aux buts visés

La population paysanne tirant l'essentiel de son revenu de l'agriculture, il importe d'analyser les possibilités de production qui s'offrent à cette branche économique. En temps de paix, la production est essentiellement fonction, dans les limites des bases qui lui sont assignées, des conditions économiques du marché, savoir les besoins du marché indigène et les débouchés extérieurs. A cet égard, il y va de l'intérêt général que l'effort essentiel de la production agricole soit concentré sur les secteurs présentant des avantages plus marqués, c'est-à-dire permettant de profiter au mieux des conditions de production naturelles et économiques.

Quelle doit être l'orientation de la production de l'agriculture suisse? C'est là une question à laquelle on ne peut répondre qu'en tenant compte de la nécessité d'assurer de manière adéquate le ravitaillement du pays en temps difficiles. Si les importations risquaient d'être perturbées ou étaient interrompues, il serait impossible d'accroître à bref délai la capacité de production agricole faute d'avoir assuré en temps utile le maintien de conditions de production appropriées. C'est pourquoi l'encouragement donné à l'extension des cultures revêt encore toute son importance. Ces dernières années, nous disposions d'une surface de terres labourées de 250 000 à 260 000 hectares, dont approximativement la moitié ensemencés en céréales panifiables. A vrai dire, cette surface est légèrement inférieure à celle de 280 000 hectares que le second rapport sur l'agriculture estimait indispensable. Cependant, l'accroissement de la productivité, notamment en ce qui concerne le rendement à l'hectare, nous permet de considérer que la surface actuellement labourée constituerait une base en quelque sorte suffisante pour une éventuelle extension en cas de graves difficultés. Cette condition ne peut cependant être remplie dans nos conditions sans que les pouvoirs publics y contribuent dans une large mesure. Des prestations financières d'une certaine ampleur nous paraissent donc indispensables pour assurer le ravitaillement du pays.

Cette préparation exige également que l'agriculture soit dotée de moyens de production et de main-d'œuvre adéquats. Ce problème retient aussi toute notre attention. Nous avons établi un programme de culture et de production qui permettra de prendre les dispositions utiles en temps voulu.

3. L'amélioration des bases de production et des structures agricoles

Dans notre second rapport sur l'agriculture, nous considérons qu'une des tâches principales de la politique agricole suisse consistait à améliorer les bases de la production et, par voie de conséquence, la capacité de concurrence de l'agriculture. Les efforts entrepris dans ce sens seront activement poursuivis. Il s'agit tout d'abord d'encourager la formation professionnelle, la recherche scientifique, les améliorations foncières, l'élevage du bétail et les autres mesures de rationalisation; il faudra également adapter la production aux méthodes modernes et aux débouchés à long terme. Au nombre des mesures visant à améliorer les conditions d'exploitation, il y a lieu de citer non seulement les remaniements parcellaires et les autres améliorations du sol, des bâtiments et des installations, mais encore l'extension des exploitations. Celle-ci s'obtient par le rattachement ou le développement de branches d'exploitation intensive (développement interne), ou encore par l'accroissement de la surface exploitée (agrandissement du domaine).

Comme nous l'avons déjà vu, l'évolution économique entraîne de toute façon — sans mesures de notre part — la disparition de certaines exploitations dont les structures sont défavorables. Les entreprises qui subsistent ont ainsi la possibilité de s'agrandir et, partant, de créer les conditions nécessaires à l'accroissement de leur productivité et à l'amélioration de leur revenu. L'exploitation familiale ne risque pas d'être atteinte par ce processus, qui lui permet au contraire de renforcer ses bases, compte tenu de l'évolution continue de ses structures. Le processus de l'adaptation structurelle profite donc à l'agriculture et à l'ensemble de l'économie. Dès lors, au lieu de le freiner, il conviendrait de l'encourager. La tâche de l'Etat consiste à aider l'agriculture dans le difficile processus de transformation auquel l'évolution économique et technique a donné naissance, ainsi qu'à surmonter les obstacles qui se présentent en développant la vulgarisation agricole ou en mettant en œuvre d'autres moyens. Mais l'essentiel est d'adopter en l'occurrence une attitude positive. Pour compléter l'aide pouvant être accordée en vertu des mesures dont il a déjà été question, il faudra recourir à d'autres dispositions lorsque les circonstances l'exigeront.

L'évolution de la structure de la production dans le domaine de l'exploitation des porcs et de l'aviculture pose à cet égard un problème spécial. Ces deux types de production constituent des branches d'exploitation indépendantes du sol; comme telles, elles se prêtent tout particulièrement au *développement intérieur* des petites exploitations. Ici se pose, à vrai dire, la question déjà soulevée ailleurs, celle de savoir dans quelle mesure ces branches d'exploitation indépendantes du sol appartiennent encore à l'agriculture au sens de l'article constitutionnel en la matière. Dans l'exploitation porcine comme dans l'aviculture une évolution se poursuit depuis des années dans le sens d'un accroissement sensible de l'effectif du troupeau, ce qui réduit progressivement les possibilités de développement intérieur s'offrant aux unités économiques qui

devraient s'agrandir. On peut donc se demander s'il ne conviendrait pas de freiner une trop forte concentration de la production dans de grandes entreprises et de rechercher plutôt une amélioration structurelle dans un nombre d'exploitations aussi élevé que possible.

A ce propos, il importe tout d'abord de préciser qu'il ne saurait être question d'empêcher cette évolution. Elle n'est, en fin de compte, que l'expression d'efforts de rationalisation tout à fait souhaitables. Du point de vue de l'ensemble de l'économie, il n'y a toutefois aucun intérêt particulier à favoriser la multiplication d'exploitations de dimensions exagérées, spécialisées dans la production des porcs ou de la volaille. Il faut au contraire chercher à utiliser au maximum les possibilités de production existant dans ces domaines pour contribuer dans toute la mesure du possible à maintenir un nombre élevé d'exploitations familiales productives. En termes concrets, c'est en premier lieu aux chefs de petites exploitations devant être agrandies de tirer parti au maximum de l'accroissement de la production résultant de l'évolution de la consommation.

Or ce but ne peut être atteint qu'à certaines conditions. C'est, d'une part, une question de formation professionnelle, de mise à disposition des fonds permettant de financer les investissements indispensables, ainsi qu'un problème de commercialisation (création de débouchés satisfaisants aussi directs que possible); d'autre part, il s'agira de prendre des mesures visant à orienter la production. Diverses dispositions tendent déjà à faciliter l'évolution souhaitable, d'autres sont en préparation.

L'amélioration des structures par la mécanisation des exploitations, par le développement interne ou l'agrandissement des entreprises, etc., exige des moyens financiers importants. Cela pose la question de la mise à disposition des fonds et — dans un autre ordre d'idées — celle de l'endettement. La question du capital nécessaire et de la mise à disposition des fonds est examinée en détail dans le message ci-après à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes. L'agriculture a besoin d'un grand capital pour financer les investissements, décrits plus haut, exigés par les réformes de structure. Aussi proposons-nous que le crédit accordé par la Confédération soit augmenté. Cela répond à une nécessité malgré l'accroissement, déjà démontré, de la fortune de l'agriculture ces dernières années. Ses propres fonds ne suffisent pas, en effet, pour financer les investissements qu'elle doit faire.

L'accroissement des investissements implique en partie aussi celui de l'endettement. A ce propos, nous disposons de renseignements assez précis, grâce aux données fournies par les comptabilités des exploitations contrôlées par le secrétariat des paysans suisses. Dans ces exploitations, le rapport entre les dettes et le capital agricole actif s'est établi en moyenne à environ 55 pour cent depuis 1955, c'est-à-dire approximativement la proportion notée dans les années 1930. A cet égard, il faut relever qu'à endettement égal, le fardeau de la dette est sensiblement moins lourd aujourd'hui. A l'époque, il fallait consacrer

15 à 20 pour cent du revenu brut au paiement des intérêts; depuis 1950, la proportion n'est plus que de 8 pour cent environ.

Un jugement définitif ne pourra toutefois être porté sur le degré d'endettement tant qu'on ne disposera pas de données suffisantes sur les modifications de fortune (branches accessoires et ménage privé y compris) dans les exploitations tenant une comptabilité. Cette question a été traitée brièvement au chapitre A. Les données des tableaux n^{os} 13 et 14 font ressortir l'accroissement notable de la fortune totale nette des exploitations tenant une comptabilité.

Par rapport à l'étranger, l'agriculture suisse est certes assez endettée. Nous en voyons les raisons, d'une part, dans le fait que notre pays, en échappant au deux guerres mondiales, a aussi échappé aux mouvements inflationnistes qui en sont résultés et, d'autre part, dans le taux de l'intérêt relativement bas appliqué chez nous, ainsi que dans l'ampleur considérable des investissements de notre agriculture. Mais la charge relativement élevée que lui impose le capital emprunté pourrait la désavantager dans un éventuel processus d'intégration. Le problème du financement et de l'endettement exigeront une étude approfondie au cours de ces prochaines années; il importera de rechercher des solutions conformes à celles que réclamait une motion déposée au Conseil national.

En bref, nous attachons une grande importance à l'amélioration des bases de production. Les mesures visant à atteindre ce but, dont il a été question dans ce rapport, seront encore développées. Toutefois, il ne faut pas s'attendre à obtenir du jour au lendemain des résultats décisifs. L'amélioration de la structure des exploitations du point de vue de leur grandeur se poursuit à une cadence naturellement assez lente, car elle ne peut le plus souvent être réalisée qu'à la faveur d'un changement de génération. Cette lenteur s'explique aussi par la nécessité de laisser l'évolution suivre librement son cours et par le fait que divers intérêts et valeurs, souvent étrangers à l'économie, sont en jeu. Un groupe de travail a spécialement examiné le problème de l'amélioration des structures agricoles pour déterminer les possibilités et les moyens de résoudre les questions difficiles qui se posent en l'occurrence. Le rapport de ces experts sera vraisemblablement publié au cours de l'année prochaine.

4. Garanties en matière de revenu, de prix et de placement

Jusqu'à présent, le revenu agricole a été assuré — le plus souvent directement — par l'application de mesures classiques prises dans le domaine des prix et de l'écoulement. C'est à une époque toute récente seulement que l'on a recouru à des moyens directs (contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin en montagne et allocations sociales, dont l'usage s'est considérablement étendu). La parité de revenu qui est revendiquée et la réglementation en vigueur fixant les éléments qui servent de point de comparaison nous amènent à examiner périodiquement les conditions de revenu dans l'agriculture et les mesures qu'il y a lieu de prendre en matière de prix et de revenu. Les modalités

de la comparaison sont actuellement, comme on l'a vu, l'objet d'une étude approfondie. Il serait donc prématuré de traiter ce sujet plus en détail. A noter toutefois que la réglementation actuelle, fondée sur le principe de la parité tel qu'il ressort de l'ordonnance générale sur l'agriculture, ne nous laisse que peu de latitude pour déterminer la politique agricole que nous entendons suivre. Comme, d'autre part, les prix agricoles suisses sont aujourd'hui déjà bien supérieurs à ceux de l'étranger — en ce qui concerne la moyenne des pays de la CEE, l'écart est de 25 pour cent pour le lait et la viande et même de 50 pour cent pour les céréales panifiables — la fixation des prix nous place devant une tâche ardue. C'est pour cette raison aussi qu'il convient de vouer la plus grande attention au problème de l'abaissement des prix dans l'agriculture autant que possible par des mesures officielles, mais avant tout par l'initiative des agriculteurs eux-mêmes.

Les difficultés rencontrées dans la politique des prix agricoles font apparaître la nécessité d'envisager d'autres mesures; de nature à entraîner une amélioration directe du revenu paysan. Nous avons déjà parlé de la contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin dans les régions de montagne, des allocations familiales et de la réduction des prix des carburants. L'examen des conditions de revenu en plaine et en montagne entre dans cet ordre d'idées; c'est là une exigence de toute politique agricole réaliste, avec les conséquences, déjà décrites, qui en découlent (prix; nature et différenciation des autres mesures à prendre).

L'écart entre les prix suisses et les prix étrangers n'est pas seul à limiter le champ d'action quand il s'agit de fixer les prix agricoles; encore d'autres éléments et buts de la politique économique de la Confédération entrent ici en jeu. Les voici exprimés en substance: stabilité des prix, expansion économique, protection contre la surpopulation étrangère, intégration et commerce extérieur. Entre ces éléments et ceux de la politique des prix agricoles, il y a corrélation directe ou indirecte. Pour assurer le succès de notre politique économique et pour garantir à notre pays un développement sain et harmonieux, il est indispensable de les coordonner, comme aussi de prendre chacun en considération.

Les mesures destinées à garantir les prix et le placement des produits continueront d'occuper une place importante dans notre politique agricole, qu'il s'agisse d'améliorer directement le revenu paysan ou d'orienter la production en fonction de l'évolution de la demande et des débouchés. Le fait de tenir compte des éléments décrits prouvent cependant qu'à l'avenir également, il faudra considérer notre politique des prix agricoles dans un cadre plus vaste et d'un point de vue plus élevé.

Appendice

Tableaux synoptiques des dépenses et recettes de la Confédération dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, de 1959 à 1964

Continuation des tableaux figurant en appendice au second rapport sur la situation de l'agriculture, du 29 décembre 1959 (d'après les données du compte d'Etat et du rapport de gestion de la régie fédérale des alcools).

Liste des tableaux synoptiques

I. Dépenses brutes et recettes

1. Dépenses brutes en faveur du développement technique de l'agriculture;
2. Dépenses brutes en faveur de l'approvisionnement du pays et du maintien des revenus et des prix comme aussi de la réduction du prix des produits agricoles;
3. Prestations sociales fournies par la Confédération dans le domaine de l'agriculture;
4. Recettes dans le domaine de l'agriculture;
5. Récapitulation.

II. Crédits et remboursements

1. Crédits;
2. Remboursements.

I. Dépenses brutes et recettes

1. Dépenses brutes en faveur du développement technique de l'agriculture (en milliers de francs)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Division de l'agriculture (subsidés fédéraux)</i>						
Production végétale (production de semences, assurance contre la grêle)	1 246	1 408	1 072	1 131	1 171	1 548
Acquisition de machines et exploitations modèles dans les régions de montagne	850	1 000	1 078	1 218	1 106	1 700
Elevage du bétail	6 117	8 398	8 871	9 029	10 219	10 516
Subsidés destinés à améliorer la garde du bétail en montagne	—	2 668	4 044	4 817	8 509	9 758
Exposition nationale 1964, primes pour le bétail	—	—	—	—	—	443
Améliorations foncières	12 500	13 001	14 397	16 225	18 000	24 800
Construction et colonisation	5 000	5 500	7 233	5 275	7 000	8 200
Programme extraordinaire d'améliorations foncières	500	200	412	—	—	—
Amélioration de la plaine de la Linth	650	300	300	600	110	—
Amélioration de la plaine du Rhin	600	300	340	240	50	17
Total des dépenses en faveur des améliorations foncières ...	19 250	19 301	22 682	22 340	25 160	33 017
Service d'inspection et offices centraux	520	565	580	640	755	780
Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle	10	6	7	10	9	8
Œuvres de secours en faveur des agriculteurs dans la gène ...	479	600	730	803	17	6
Crédits d'investissements (frais d'administration, pertes consécutives à des cautionnements)	—	—	—	—	48	100
Formation professionnelle agricole ¹⁾	2 632	3 099	3 500	4 581	5 000	5 500

¹⁾ Y compris les services consultatifs et la subvention à l'ITMA.

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Construction et agrandissement de locaux destinés à l'enseignement professionnel	120	200	91	17	100	115
Subventions versées à des associations agricoles, expositions, etc.	86	144	134	248	277	308
Mesures en faveur de la production viticole indigène.....	8 109	3 026	2 841	2 637	2 101	2 850
Défense contre la grêle	72	58	47	49	35	66
Lutte contre les maladies et les parasites des plantes	380	333	512	443	449	562
Total des dépenses engagées par la division de l'agriculture.	39 871	40 806	46 189	47 963	54 956	67 277
<i>Stations d'essais agricoles</i>	7 035	7 432	8 063	8 948	9 725	11 515
<i>Dépôt d'étalons et de poulains</i>	1 105	1 085	1 147	1 325	1 472	1 552
<i>Office vétérinaire (subsidés fédéraux)</i>						
Lutte contre les épizooties.....	10 290	6 603	6 587	6 307	6 650	4 855
Vétérinaires cantonaux, analyses de viandes, cours, etc.	17	26	31	30	59	67
<i>Administration des blés (subsidés fédéraux)</i>						
Amélioration du blé de semence et réduction de son prix ...	210	1 018	1 239	1 192	1 523	1 075
<i>Régie des alcools¹⁾</i>						
Subsidés pour la réduction du prix et des frais de transport des pommes de terre de semence	921	1 078	1 054	1 038	1 089	1 865
Transformation des vergers	742	519	906	918	793	1 715
<i>Administration des finances</i>						
Lutte contre le mildiou du tabac	—	—	799	550	340	—
Total des dépenses brutes engagées par la Confédération en faveur du développement technique de l'agriculture.....	60 191	58 567	66 015	68 271	76 607	89 921

¹⁾ Les exercices auxquels ces chiffres se réfèrent sont clos à la fin du mois de juin.

2. Dépenses brutes en faveur de l'approvisionnement du pays et du maintien des revenus et des prix
comme aussi de la réduction du prix des produits agricoles (en milliers de francs)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Division de l'agriculture (subsidés fédéraux)</i>						
Primes de culture pour céréales fourragères.....	13 740	13 347	20 296	21 500	22 000	21 000
Placement de la récolte de colza.....	5 900	5 000	5 069	7 000	6 490	7 999
Placement des pommes de terre.....	6 077	5 900	6 500	—	—	—
Vente du bétail.....	9 949	11 316	10 789	17 289	22 728	14 190
Placement de la laine de mouton.....	750	800	800	900	950	851
Ecoulement de graisses de boucherie.....	—	—	—	—	—	120
Placement du beurre.....	45 993	63 970	37 733	44 362	56 151	44 240
Placement du fromage.....	46 473	46 820	39 368	43 417	59 374	66 050
Placement des produits laitiers de conservation.....	1 190	1 421	869	755	1 155	1 505
Contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin dans les régions de montagne ¹⁾	—	6 763	6 639	18 969	19 461	19 012
Placement des produits viticoles du pays.....	3 513	3 620	18 613	5 729	3 264	4 277
Placement des fruits de table.....	2 508	518	2 144	934	1 849	177
Placement des abricots du Valais.....	—	—	3 178	227	3 442	2 090
Placement des légumes.....	—	4	—	—	—	21
Transformation des betteraves sucrières.....	—	—	840	1 300	1 686	1 000
Aide aux paysans victimes du gel.....	10 545	—	—	—	—	—
Frais d'enquêtes pour la constatation des fournitures de lait dépassant les normes.....	—	—	—	277	—	—
Total des dépenses engagées par la division de l'agriculture	136 638	159 479	152 838	162 659	198 550	182 532

¹⁾ Jusqu'en 1962: contribution à l'économie laitière dans les régions de montagne.

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Office du contrôle des prix</i>						
Suppléments pour les œufs indigènes	5 070	3 950	4 218	5 372	4 755	5 958
Subsides pour le lait de consommation	11 983	11 723	9 569	8 107	8 280	9 178
Total des dépenses engagées par l'office du contrôle des prix	17 053	15 673	13 787	13 479	13 035	15 136
<i>Administration des blés</i>						
Primes de mouture	11 664	11 558	12 979	10 665	13 200	11 139
Pertes sur les céréales indigènes	75 675	55 130	81 367	84 211	78 101	99 393
Blé indigène germé	—	—	7 456	—	—	7 990
Total des dépenses engagées par l'administration des blés ..	87 339	66 688	101 802	94 876	91 301	118 522
<i>Régie des alcools¹⁾</i>						
Utilisation des pommes de terre	12 652	11 750	12 367	15 111	12 752	29 158
Utilisation des fruits	10 912	5 381	5 912	6 057	5 919	8 053
Total des dépenses engagées par la régie des alcools	23 564	17 131	18 279	21 168	18 671	37 211
<i>Total des dépenses brutes en faveur de l'approvisionnement du pays et du maintien des revenus et des prix comme aussi de la réduction du prix des produits agricoles</i>	264 594	258 971	286 706	292 182	321 557	353 401
1) Les exercices auxquels ces chiffres se réfèrent sont clos à la fin du mois de juin.						

3. Prestations sociales fournies par la Confédération dans le domaine de l'agriculture (en milliers de francs)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Office des assurances sociales</i>						
Allocations familiales aux travailleurs agricoles	7 784	7 250	6 919	7 073	9 207	9 076
Allocations familiales aux petits paysans ¹⁾	9 768	9 617	9 410	11 871	22 904	21 239
Participation à la couverture des primes versées par les paysans de la montagne pour l'assurance-accidents	20	21	35	14	31	37
Total des prestations sociales fournies par la Confédération dans le domaine de l'agriculture	17 572	16 888	16 364	18 958	32 142	30 352
1) Jusqu'en 1961 : allocations familiales aux paysans de la montagne.						

4. Recettes dans le domaine de l'agriculture (en milliers de francs)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Division de l'agriculture</i>						
Suppléments de prix sur les denrées fourragères	47 472	50 621	54 481	55 133	49 596	42 976
Taxes compensatoires sur le lait de consommation	15	14	13	17	12	12
Suppléments de prix sur les graisses et les huiles comestibles	5 946	7 190	16 602	21 441	20 310	23 018
Taxes sur le beurre importé (Butyra)	2 292	—	11 288	4 661	7 817	20 966
Supplément de prix sur la poudre de lait écrémé	14	2	378	1 476	589	2 000
Supplément de prix sur la crème et la poudre de crème	—	104	136	268	296	449
Supplément de prix sur le lait condensé importé.....	—	—	8	2 414	3 900	2 491
Quote-part des producteurs de lait	15 168	50 894	10 843	11 528	9 536	1 190
Taxe sur les succédanés du lait fabriqués dans le pays.....	—	—	—	—	1 112	3 275
Taxe sur les succédanés du lait importés	—	—	—	—	10	53
Taxes d'importation et de contrôle sur les pommes de terre, les fruits et les plantes	525	335	500	426	395	421
Supplément tarifaire sur les vins en fûts	9 551	9 696	9 126	9 894	11 084	11 306
Supplément sur les pommes de terre ¹⁾	77	—	—	—	—	—
Divers	321	564	1 056	1 164	1 392	1 225
Total des recettes de la division de l'agriculture	81 381	119 420	104 431	108 422	106 049	109 382

¹⁾ Avant d'être incorporé au nouveau tarif douanier, ce supplément était comptabilisé séparément au titre de l'utilisation des pommes de terre; depuis 1960, il constitue une recette douanière alimentant la caisse générale et ne figure plus à part dans le compte d'Etat.

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Stations d'essais agricoles</i>	1 221	1 188	1 217	1 330	1 315	1 654
<i>Dépôt d'étalons et de poulains</i>	303	366	334	345	386	477
<i>Office vétérinaire</i>						
Taxes pour visites vétérinaires à la frontière, etc.	10 346	12 386	13 450	16 274	16 307	18 749
<i>Office du contrôle des prix</i>						
Supplément tarifaire sur le beurre importé	2 314	226	6 088	3 492	2 371	10 737
Taxe sur le lait de consommation	3 732	3 463	3 800	3 483	3 056	2 725
Taxe sur la crème	3 619	3 982	4 413	4 684	5 063	5 459
Taxe compensatoire sur les œufs importés	4 050	4 179	4 655	4 745	4 617	7 694
Total des recettes de l'office du contrôle des prix	13 715	11 850	18 956	16 404	15 107	26 615
<i>Administration des blés</i>						
Taxes d'importation prélevées sur le blé de semence	80	58	380	219	119	190
<i>Office des assurances sociales</i>						
Contribution des cantons à la couverture des allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des petits paysans	3 910	3 785	3 628	4 519	8 742	8 124
Contribution des employeurs à la couverture des allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles	2 258	2 099	2 052	1 962	2 456	2 655
	6 168	5 884	5 680	6 481	11 198	10 779
Total des recettes de la Confédération dans le domaine de l'agriculture	113 214	151 152	144 448	149 475	150 481	167 846

5. *Récapitulation (en milliers de francs)*

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<i>Dépenses brutes de la Confédération</i>						
pour le développement technique de l'agriculture.....	60 191	58 567	66 015	68 271	76 607	89 921
pour l'approvisionnement du pays, le maintien des revenus et des prix et la réduction du prix des produits agricoles....	264 594	258 971	286 706	292 182	321 557	353 401
pour des prestations sociales spéciales dans le domaine de l'agriculture	17 572	16 888	16 364	18 958	32 142	30 352
Total	342 357	334 426	369 085	379 411	430 306	473 674
Recettes de la Confédération dans le domaine de l'agriculture	113 214	151 152	144 448	149 475	150 481	167 846

II. Crédits et remboursements (en milliers de francs)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964
1. Crédits						
<i>Division de l'agriculture</i>						
Fédération suisse pour l'insémination artificielle	—	—	—	—	1 000	400
Prêts pour séchoirs à herbe	—	30	—	—	—	—
Crédits d'investissements à l'agriculture	—	—	—	100	52 000	60 000
Aide d'exploitation aux agriculteurs dans la gène	—	—	—	—	500	1 426
Prêt pour l'achat de poulaîns	150	150	150	350	200	250
<i>Administration des finances</i>						
Prêts pour hangars de séchage de tabac	—	1 706	226	419	200	96
Total des crédits	150	1 886	376	869	53 900	62 172
2. Remboursement						
<i>Division de l'agriculture</i>	1 127	1 196	1 226	1 113	859	851
<i>Administration des finances (prêts pour hangars de séchage de tabac)</i>	—	—	115	112	139	153
Total des remboursements	1 127	1 196	1 341	1 225	998	1 004

II

Message à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le 1^{er} novembre 1962, nous avons mis simultanément en vigueur la loi du 23 mars de la même année sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (RO 1962, 1315), ainsi que l'ordonnance du 26 octobre qui s'y rapporte (RO 1962, 1339). La Confédération disposait ainsi des fondements juridiques qui lui permettaient d'appliquer les mesures.

La loi n'autorise pas la Confédération à allouer ces crédits directement aux requérants. Elle les accorde aux cantons, qui, eux, en font usage conformément à la loi. Il faut donc que ceux-ci créent leur propre législation, qui doit être approuvée par le Conseil fédéral. Jusqu'ici, celui-ci a approuvé la législation de 24 cantons ou demi-cantons (sauf celui de Bâle-Ville), qui ont reçu de la Confédération 112 100 000 francs depuis 1964. Les 54 millions de francs inscrits au budget de 1965 seront complètement utilisés jusqu'à la fin de l'année.

Notre message du 23 juin 1961 à l'appui de la loi susmentionnée (FF 1961, II, 37) renseigne en détail sur les buts visés par elle. Un problème essentiel de l'agriculture est d'adapter son appareil de production aux exigences de notre temps. Elle ne pourrait pas, par ses propres moyens, accomplir les tâches considérables que cela implique sans contracter de lourdes dettes supplémentaires de caractère durable. Or c'est précisément ce qu'il s'agit de lui épargner en mettant à sa disposition des crédits à intérêt réduit pour lui permettre d'améliorer ses conditions de production et d'exploitation. Le fait que l'agriculture suisse, comparativement à celle de l'étranger, est déjà extrêmement endettée donne à cette mesure une importance d'autant plus grande.

Les changements de structure dans l'agriculture se traduisent depuis des années par une diminution sensible du nombre des exploitations paysannes. On assiste à la formation d'entreprises du type familial qui offrent, à la longue, les moyens de nourrir une famille et lui procurent un niveau d'existence comparable à celui de la population non agricole. Les mesures spéciales instituées par la loi sur les crédits d'investissements sont destinées à encourager cette évolution.

La loi permettra-t-elle d'atteindre ce but? Pour deux raisons, il est difficile de donner une réponse précise: premièrement, il s'est passé relativement peu de

temps depuis la date de l'entrée en vigueur de la loi, ou plus exactement depuis qu'elle est appliquée; en second lieu, le marché suisse des capitaux s'est profondément modifié entre-temps.

Reprenons le point 1: ce n'est que pour les prêts accordés en 1963 que nous pouvons dire si les amortissements fixés ont été exécutés et si cet endettement supplémentaire conserve par conséquent son caractère purement provisoire. Les constatations faites à ce propos, illustrées par le tableau n° 34, sont réjouissantes. Il y avait d'ailleurs tout lieu de penser que les engagements contractés seraient remplis, puisque les dispositions légales requièrent, pour toute demande, un examen minutieux, devant notamment permettre de déterminer si la nouvelle charge sera supportable pour le requérant (art. 3, 1^{er} al., lettre *b*, de la loi).

Le tableau des prêts (sans les crédits de construction) accordés en 1963, ainsi que des remboursements effectués, montre que, jusqu'à fin 1964, ces prêts ont été amortis dans la proportion de 10 pour cent ou plus. Cette proportion est supérieure à celle qui avait été calculée à l'époque, ce qu'expliquent les remboursements volontaires ou extraordinaires. D'autre part, les prêts à long terme accordés en 1964 (71 978 442 fr. 37) ont été remboursés jusqu'à concurrence de 803 477 fr. 75 la même année déjà. Ainsi, les remboursements — les crédits de construction n'étant pas pris en considération — atteignaient déjà, à fin 1964, la somme de 3 577 422 fr. 25.

Compte tenu des remboursements opérés au début de 1965, les sommes non remboursées ne représentaient plus que 0,15 pour cent de la somme totale des prêts. Cette proportion a sans doute été encore réduite par les paiements tardifs.

On peut en déduire que les services cantonaux vouent toute l'attention nécessaire à la question des remboursements. Le risque d'un endettement supplémentaire durable des exploitations au bénéfice de crédits d'investissements est ainsi diminué. Relevons que l'augmentation des fonds à mettre à disposition permettrait d'être un peu plus large dans l'octroi de tels crédits et le maintien des réserves appropriées au sens de l'article 8, 2^e alinéa, de l'ordonnance, les risques d'endettement seraient ainsi supprimés.

Nous pouvons nous faire une idée plus précise de l'amélioration des conditions de production et d'exploitation. Les fiches de renseignements qui parviennent couramment à la division de l'agriculture du département de l'économie publique sur les crédits d'investissements accordés fournissent un aperçu exact de la nature des dispositions prises. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 2.5.

Second point: le marché suisse des capitaux s'est profondément modifié depuis l'entrée en vigueur de la loi dans le sens d'une raréfaction des capitaux et d'une hausse du taux de l'intérêt. Il en résulte inévitablement certaines difficultés. Or ces difficultés n'ont rien de commun avec les mesures de politique conjoncturelle qui, d'ailleurs, n'ont pas empêché l'agriculture d'obtenir des capitaux et des hypothèques. Lors des travaux législatifs, il s'agissait d'alléger la charge des intérêts pour celui qui cherchait à rationaliser son exploitation;

aujourd'hui, c'est l'obtention des capitaux qui est devenue la préoccupation majeure dans diverses régions du pays. A l'origine, on pensait que les crédits d'investissements ne devaient être accordés que dans les cas où l'intérêt du capital supplémentaire emprunté constituerait une charge trop lourde. Aujourd'hui, on constate que même les exploitations paysannes ont parfois de la peine à obtenir le crédit bancaire normal. Le besoin de crédits d'investissements s'est ainsi fortement accru. Le même phénomène est à l'origine de la hausse du taux de l'intérêt pour le crédit bancaire normal. Pour maintenir la charge de l'intérêt dans ses limites actuelles, il faudrait comprimer le volume du crédit bancaire normal et augmenter celui des crédits d'investissements accordés sans intérêt ou à un taux réduit.

Tableau n° 34:

Remboursements, effectués jusqu'à fin 1964, des prêts accordés en 1963 (sans les crédits de construction)

Canton	Prêts accordés en 1963	Remboursements ¹⁾				Créances	
		Jusqu'à fin 1964	Remboursements échus au début de 1965 et effectués ultérieurement	Total	en % des versements	Total	en % des versements
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.		Fr.	
BE	2 546 900.—	157 973.05	2 550.—	160 523.05	6,30	1 100.—	0,04
LU	3 654 929.65	403 677.35	—	403 677.35	11,04	—	—
SZ	794 872.55	145 249.—	7 215.—	152 464.—	19,18	3 400.—	0,43
OW	248 700.—	15 538.35	—	15 538.35	6,25	—	—
NW	545 200.—	60 426.15	14 387.—	74 813.15	13,72	—	—
GL	135 200.—	14 866.—	—	14 866.—	11,00	500.—	0,37
ZG	368 000.—	48 812.25	—	48 812.25	13,26	—	—
FR	3 924 100.—	424 752.25	23 114.—	447 866.25	11,41	12 833.—	0,33
SO	715 854.45	79 216.05	—	79 216.05	11,07	—	—
BL	636 000.—	64 515.50	3 000.—	67 515.50	10,62	—	—
SH	139 000.—	11 420.—	—	11 420.—	8,22	—	—
AR	189 114.70	51 100.50	—	51 100.50	27,02	—	—
AI	1 035 850.—	60 300.—	12 124.—	72 424.—	6,99	2 000.—	0,19
SG	3 558 450.—	389 817.05	5 200.—	395 017.05	11,10	—	—
GR	1 150 414.55	251 455.40	4 309.—	255 764.40	22,23	1 400.—	0,12
AG	2 423 120.—	251 350.—	—	251 350.—	10,37	12 000.—	0,50
TG	1 154 746.70	120 726.60	—	120 726.60	10,45	—	—
VD	1 610 827.—	80 950.—	—	80 950.—	5,03	4 833.—	0,30
NE	1 167 500.—	69 900.—	—	69 900.—	5,99	—	—
Total	25 998 779.60	2 702 045.50	71 899.—	2 773 944.50	10,67	38 066.—	0,15
Obligations de remboursement jusqu'à fin 1964 d'après les rapports de 1963 (sans les crédits de construction)					6,34		
¹⁾ y compris les remboursements volontaires ou extraordinaires							

Le but du projet ci-joint est d'adapter la loi aux nouvelles conditions du marché des capitaux. Outre le souci de rationaliser, la raréfaction du crédit et la hausse du taux de l'intérêt ont sensiblement accru le besoin de crédits d'investissements. Or l'article 20 de la loi fixe le crédit global pour les six premières années. Les besoins s'étant accrus avant l'expiration de cette période (31 octobre 1968), il en résulterait un manque de crédits dont pâtirait l'œuvre. Pour les six années subséquentes, l'Assemblée fédérale est habilitée à accorder sans limitation du plafond les crédits à mettre à disposition annuellement. Les nouvelles ressources demandées constitueraient ainsi un crédit de transition, qui assurera la continuité de l'œuvre.

B. LES EXPÉRIENCES FAITES JUSQU'ICI

1. La collaboration avec les services cantonaux

Dans l'ensemble, les rapports avec les services cantonaux, pour la plupart issus des organismes précédemment chargés du crédit agricole, sont bons. Ces services coopèrent avec les services consultatifs et, au besoin, avec les services officiels compétents (les offices des améliorations foncières, par exemple). Quant aux cours de perfectionnement destinés aux spécialistes cantonaux, la division de l'agriculture les organise aussi en étroite collaboration avec les services suisses de vulgarisation.

2. Les enseignements tirés des enquêtes sur les crédits accordés jusqu'à fin 1964

L'article 35, 2^e alinéa, de l'ordonnance d'exécution dispose que toutes les décisions en matière de crédits d'investissements doivent être communiquées à la division de l'agriculture du département de l'économie publique dans le délai d'un mois. Pour simplifier le travail administratif, la division a établi une fiche de renseignements, qui sert en même temps de carte pour son fichier. Ces fiches sont classées et dépouillées par un service mécanographique. Les résultats des analyses déjà faites nous donnent une image de tous les crédits d'investissements accordés jusqu'à fin 1964.

L'examen des données complémentaires fournies sur les conditions d'exploitation renseignent aussi, ce qui est précieux, sur la grandeur de l'exploitation et ses dettes.

Enfin, les crédits accordés sont classés, dans cette analyse, d'après les mesures envisagées. Ce classement constitue une sorte d'ordre d'urgence. Si les fonds mis à disposition par la loi ne suffisent pas pour user de toutes les possibilités, ils doivent être affectés par priorité aux mesures indiquées en tête de ce classement.

2.1 *L'allocation des crédits d'investissements*

Du 1^{er} novembre 1962 au 31 décembre 1964, les services cantonaux ont cautionné ou accordé directement 5624 crédits.

Le tableau n° 35 montre que le rôle des cautionnements, qui ne représentent que 4,45 pour cent des crédits alloués, est peu important. Il fallait s'y attendre, la loi exigeant en principe que les possibilités d'obtention d'un crédit bancaire normal soient épuisées avant que le crédit d'investissements entre en jeu. Le paiement d'intérêts dépassant la valeur de rendement représente en général, pour l'exploitation au bénéfice d'un crédit d'investissements, une charge trop lourde. Les sociétés coopératives peuvent facilement se procurer les fonds nécessaires par les voies normales du financement (responsabilité solidaire au sens de l'art. 869 CO, ou versements supplémentaires obligatoires au sens de l'art. 871 CO).

Répartis entre prêts accordés à des personnes morales et prêts accordés à des personnes physiques, les prêts correspondent approximativement aux besoins évalués dans le message relatif à la loi (tableau n° 36).

Tableau n° 35:

**Crédits d'investissements accordés par les services cantonaux
(1^{er} novembre 1962–31 décembre 1964)**

Canton	Cautionnements		Prêts		Total	
	Cas	Fr.	Cas	Fr.	Cas	Fr.
ZH	2	101 500	221	4 999 900	223	5 101 400
BE	108	1 392 790	514	12 524 940	622	13 917 730
LU	48	876 900	517	13 968 339	565	14 845 239
UR	—	—	34	767 700	34	767 700
SZ	—	—	237	2 764 740	237	2 764 740
OW	—	—	147	3 402 600	147	3 402 600
NW	—	—	77	1 463 300	77	1 463 300
GL	—	—	41	532 800	41	532 800
ZG	1	25 000	44	762 000	45	787 000
FR	195	3 319 500	644	15 009 250	839	18 328 750
SO	1	42 000	143	3 110 200	144	3 152 200
BL	6	85 000	116	1 977 800	122	2 062 800
SH	—	—	41	1 740 650	41	1 740 650
AR	6	47 500	102	1 751 758	108	1 799 258
AI	—	—	142	2 521 850	142	2 521 850
SG	34	408 100	506	11 958 750	540	12 366 850
GR	—	—	456	21 805 641	456	21 805 641
AG	41	497 700	463	11 906 400	504	12 404 100
TG	—	—	213	7 424 950	213	7 424 950
TI	—	—	80	2 783 300	80	2 783 300
VD	—	—	197	10 699 000	197	10 699 000
VS	—	—	137	7 542 300	137	7 542 300
NE	—	—	81	3 074 800	81	3 074 800
GE	—	—	29	1 555 370	29	1 555 370
Total	442	6 795 990	5182	146 048 338	5624	152 844 328
en %	7,86	4,45	92,14	95,55	100	100

2.2 Crédits d'investissements accordés aux collectivités et aux établissements de droit privé et de droit public

L'importance des crédits d'investissements accordés aux collectivités et aux établissements varie d'un canton à l'autre, suivant la structure de l'agriculture; elle est en général fonction du pourcentage d'exploitations économiquement faibles. Dans les régions où ces dernières prédominent, la communauté — commune, corporation ou syndicat — doit souvent assumer des tâches dont ailleurs l'exploitant peut s'acquitter individuellement. A cela s'ajoute que, par suite du fort morcellement des terres, la structure de l'agriculture est le plus souvent défavorable dans ces régions. Les remaniements parcellaires doivent donc avoir la priorité sur toutes les autres mesures et leur exécution ne peut être assurée que par la communauté.

Tableau n° 36:

Répartition des prêts entre les collectivités et établissements et les personnes physiques (1^{er} novembre 1962–31 décembre 1964)

Canton	Collectivités et établissements		Personnes physiques		Total	
	Cas	Fr.	Cas	Fr.	Cas	Fr.
ZH	33	1 708 400	188	3 291 500	221	4 999 900
BE	91	6 373 100	423	6 151 840	514	12 524 940
LU	41	4 425 539	476	9 542 800	517	13 968 339
UR	5	537 000	29	230 700	34	767 700
SZ	4	225 000	233	2 539 740	237	2 764 740
OW	17	1 607 000	130	1 795 600	147	3 402 600
NW	—	—	77	1 463 300	77	1 463 300
GL	3	135 000	38	397 800	41	532 800
ZG	1	115 000	43	647 000	44	762 000
FR	18	2 505 000	626	12 504 250	644	15 009 250
SO	18	821 700	125	2 288 500	143	3 110 200
BL	6	227 000	110	1 750 800	116	1 977 800
SH	3	235 000	38	1 505 650	41	1 740 650
AR	1	90 000	101	1 661 758	102	1 751 758
AI	9	585 000	133	1 936 850	142	2 521 850
SG	40	4 095 000	466	7 863 750	506	11 958 750
GR	90	17 457 920	366	4 347 721	456	21 805 641
AG	40	3 024 500	423	8 881 900	463	11 906 400
TG	11	2 642 000	202	4 782 950	213	7 424 950
TI	12	1 364 000	68	1 419 300	80	2 783 300
VD	64	7 130 500	133	3 568 500	197	10 699 000
VS	25	4 970 000	112	2 572 300	137	7 542 300
NE	10	1 596 000	71	1 478 800	81	3 074 800
GE	11	1 148 820	18	406 550	29	1 555 370
Total	553	63 018 479	4629	83 029 859	5182	146 048 338
en %	10,67	43,15	89,33	56,85	100	100

Les crédits accordés atteignent en moyenne 113 957 francs. Cela montre qu'il s'agit en général de travaux importants. La période d'amortissement des prêts est en moyenne de 11,8 ans, ce qui est relativement court, les crédits étant souvent accordés sous la forme de crédits de construction. Le fait qu'il y a, dans quelques cas, une période de démarrage — le premier versement peut être différé jusqu'à cinq ans suivant la nature de la mesure — n'a qu'une incidence négligeable sur la durée moyenne des remboursements.

Les crédits de construction, qui, jusqu'à fin 1964, représentaient environ 30 pour cent des prêts accordés à des collectivités ou à des établissements, sont octroyés pour faciliter la réalisation de grands projets d'améliorations foncières et de mise en valeur dans des régions où la plupart des exploitations participantes auront probablement recours à ces crédits. Tel est généralement le cas en région de montagne. Ces crédits sont accordés pour la durée d'un an seulement; leur montant n'est pas remis directement aux intéressés. En général, le service compétent est chargé de payer les factures courantes pour le compte du syndicat d'améliorations foncières; les subventions allouées pour financer la tranche des travaux sont payées au service qui administre le crédit.

L'expérience enseigne que nous sommes ainsi en mesure de fournir une aide très efficace, en particulier quand il s'agit de grands projets de remaniements parcellaires en montagne. On évite, ce faisant, une accumulation des intérêts de construction pour le service desquels il aurait de toute façon fallu accorder tôt ou tard des crédits d'investissements individuels aux membres du syndicat. Les crédits de construction n'étant consentis que pour une tranche de travaux déterminée et que pour la durée d'une année, le financement des mesures en question est examiné et réglé chaque année de nouveau. Il faut, par exemple, toujours exiger que les membres fournissent déjà une contribution appropriée au cours de la période de construction, afin que leurs exploitations soient grevées le moins possible à la clôture des comptes.

Les crédits engagent des ressources assez considérables, mais les sommes prêtées ont l'avantage de refluer dans un délai relativement bref. L'emploi des fonds répond pleinement au but de la loi, qui est d'améliorer les conditions de production et d'exploitation dans l'agriculture, non seulement au profit de quelques entreprises, mais aussi de communes, voire de régions entières.

2.3 Crédits d'investissements accordés aux personnes physiques

Lorsqu'il s'agit du financement d'exploitations agricoles, les services cantonaux peuvent mettre à profit la grande expérience acquise au temps de l'aide aux agriculteurs dans la gêne qui se poursuit aujourd'hui sous la forme de l'aide aux exploitations paysannes. Il y a toutefois une distinction très nette à faire ici. Alors que les crédits d'investissements doivent servir à améliorer les conditions d'exploitation et de production pour rationaliser l'agri-

culture (mesure d'encouragement), l'aide aux exploitations paysannes tend à assurer le maintien d'exploitations viables quand le détenteur se trouve dans des embarras financiers non imputables à une faute (mesures de sauvegarde). S'agissant de crédits d'investissements, il est donc indispensable d'apprécier l'exploitation au moyen de quelques critères objectifs tels que la valeur de rendement ou la valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort.

Les conditions personnelles du requérant jouent aussi un rôle comme critère d'appréciation. Les mesures d'encouragement tendant en premier lieu à favoriser la création d'exploitations du type familial, il importe de savoir si les entreprises qui les réclament sont effectivement en main d'une famille paysanne. L'âge du requérant fournit un indice précieux dans la question du maintien des exploitations à équiper à l'aide de crédits d'investissements. Enfin, le nombre des enfants est une indication concernant la possibilité d'une future reprise du domaine par un membre de la famille.

Le résultat des enquêtes faites en 1964 sur les conditions personnelles des chefs d'exploitation est réjouissant. Tout d'abord, l'âge moyen des requérants, qui est 42 ans, permet de prévoir que la plus grande partie des crédits d'investissements pourront être remboursés avant que leurs bénéficiaires aient atteint 65 ans. Un tableau relatif à l'état civil des chefs des entreprises au bénéfice d'un crédit d'investissements montre que la plupart des entreprises sont exploitées par une famille, près de 90 pour cent des détenteurs étant mariés (87,60%) ou veufs (1,41%). Enfin, le nombre de quatre enfants, dans le cas des exploitants mariés, veufs ou divorcés, indique qu'il s'agit d'assez grandes familles, dont plus de 80 pour cent des enfants n'ont pas encore 16 ans.

Ces chiffres autorisent à dire qu'à vues humaines, le maintien de la plupart de ces exploitations paraît assuré.

Il est naturel que pour les personnes physiques, le niveau moyen des crédits individuels soit notablement plus bas que dans le cas des collectivités et des établissements. Cette moyenne est cependant de 17 937 francs pour les crédits accordés à titre de prêt. La durée d'amortissement est plus longue (14,4 ans). Comme pour les collectivités et établissements, la période de démarrage admise dans certains cas reste sans effet sensible sur la durée moyenne des remboursements.

Les enquêtes portant sur les conditions d'exploitation montrent :

- a. Que la surface moyenne du domaine (11,7 ha avec 0,8 ha de forêt) est nettement supérieure à la moyenne suisse, qui sans la forêt s'établissait en 1955 à 7,9 hectares pour les exploitations de plus de 3 hectares;
- b. Que la part des terres prises à bail, qui atteint 44,28 pour cent, contre 26,49 pour cent en 1955 (moyenne nationale), marque un fort accroissement.

Ces chiffres indiquent que la surface exploitée est supérieure à la moyenne de celle de toutes les entreprises, mais que la surface excédentaire est constituée par des terres prises momentanément à bail; en d'autres termes, il s'agit non pas

d'un agrandissement du domaine par acquisition de terrains, mais simplement de l'exploitation plus ou moins prolongée dans le cadre d'une vaste unité agrandie par affermage. Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre 3 (Appréciation spéciale).

Si nous calculons la valeur de rendement moyenne par hectare de terre en propre, d'une part, et la valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort par hectare de surface exploitée, d'autre part, nous voyons que la seconde représente plus de deux cinquièmes de la première (40,76 %). En comparant la somme de ces deux valeurs avec celle de tous les capitaux empruntés (charge antérieure + crédits d'investissements), on obtient un endettement moyen de 93,96 pour cent.

Supposé que le capital circulant s'établisse à 7,5 pour cent, le capital actif se répartirait comme il suit:

	En pour-cent
Valeur de rendement (domaine)	65,71
Valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort.....	26,79
Capital circulant (hypothèse).....	<u>7,50</u>
Capital-fermier.....	<u>34,29</u>
Total	100

Ces chiffres ne peuvent être confrontés que prudemment avec ceux que fournit la revue «Statistiques et évaluations agricoles» publiée par le secrétariat des paysans suisses (pour 1962: 65,36 %, 26,96 % et 7,68 %). Les montants que nous indiquons pour la valeur de rendement et la valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort sont des évaluations, alors que les chiffres fournis par les exploitations qui tiennent une comptabilité reposent sur le prix de reprise du domaine et tiennent compte d'un amortissement équitable. Le chiffre indiqué pour le capital circulant est fondé sur une simple hypothèse.

Le niveau moyen de l'endettement a été exprimé ci-dessus en pour-cent du capital emprunté par rapport à la somme fournie par la valeur de rendement complétée par la valeur du cheptel vif et du cheptel mort. Si nous voulons établir, en nous fondant sur ladite revue, la part que le capital emprunté représente dans le capital actif total, nous devons — en respectant les réserves, toujours valables, formulées plus haut — ramener notre pour-cent au capital actif total. La part du capital emprunté s'établit alors à 86,91 pour cent; cela signifie qu'elle dépasse encore de quelque 30 pour cent la moyenne établie pour les exploitations ayant tenu une comptabilité en 1962¹⁾. Si nous considérons que trois quarts environ du capital emprunté sont formés par le capital antérieur

¹⁾ Endettement des exploitations contrôlées par le secrétariat des paysans suisses:

	1951/55	1956/60	1961	1962
Capital actif (en francs).....	10 074	11 284	11 592	12 064
dont: argent emprunté				
— en francs	5 390	6 191	6 237	6 675
— pour cent.....	53,50	54,87	53,80	55,33

aux crédits d'investissements, nous constatons que l'endettement des entreprises au bénéfice de tels crédits excédait, déjà avant que ceux-ci entrent en jeu, de près de 10 pour cent la moyenne des exploitations ayant tenu une comptabilité en 1962. Ainsi s'explique le peu d'importance prise par les crédits d'investissements cautionnés et portant intérêt. En réalité, les exploitations au bénéfice de tels crédits sont toutes endettées au-delà de la moyenne déjà depuis bien avant l'institution de ces crédits.

En 1964, nous avons traité à part les cas d'entreprises dont le capital emprunté (charge antérieure) est égal ou supérieur à la valeur de rendement. Le résultat montre, si l'on tient compte d'une moyenne de 79,63 pour cent, que les cantons de montagne proprement dits tels que le Tessin (13,24%), les Grisons (27,23%) et Uri (41,38%) présentent le moins de cas¹⁾ dans lesquels la charge antérieure atteint la valeur de rendement. L'article 9, 2^e alinéa, lettre *b*, de l'ordonnance d'exécution permet aux services compétents d'accorder des crédits d'investissements en zone de montagne sans que les possibilités de recourir au crédit bancaire normal aient été épuisées. On en a largement fait usage dans les régions de montagne proprement dites.

2.4 Les intérêts et les remboursements

Les bénéficiaires de crédits cautionnés en 1963 payaient en moyenne à leurs établissements de crédit un intérêt de 3,90 pour cent; ce taux est passé à 4,21 pour cent en 1964. L'intérêt des prêts accordés n'atteint même pas 0,1 pour cent en moyenne.

Pour apprécier de façon précise les conditions de remboursement, nous avons réparti tous les prêts de 1964 d'après leurs annuités de remboursements. Nous avons constaté ce qui suit: à peu près 20 pour cent des prêts viennent déjà à échéance l'année suivante (crédits de construction), 45 pour cent dans les cinq ans, 75 pour cent dans les dix ans et 90 pour cent dans les 15 ans. Ces amortissements élevés correspondent à une durée moyenne d'amortissement de 13 années.

La tendance à n'exiger que peu d'intérêt, mais des amortissements élevés répond exactement au but de la loi, qui est d'améliorer les conditions de production et d'exploitation sans entraîner un endettement supplémentaire de caractère durable.

2.5 Les mesures

La loi prévoit toute une série de mesures tant en faveur des collectivités et des établissements que des personnes physiques. Il convient dès lors d'indiquer comment les ressources employées se répartissent entre les diverses catégories de mesures. La pénurie de fonds oblige d'adopter un certain *ordre d'urgence*.

¹⁾ Y compris les entreprises affermées; dans ces cas, la valeur de rendement est égale à zéro (compte-fermier).

Le classement des prêts accordés répond non seulement à la nécessité de répartir les crédits d'après les diverses mesures, mais encore à celle d'un ordre d'urgence.

Les mesures en faveur de collectivités et d'établissements ont été classées en quatre groupes (tableau n° 37):

- a. Améliorations de structure proprement dites (39,59 %);
- b. Equipements communautaires agricoles (54,34 %);
- c. Equipements communautaires ménagers (0,84 %);
- d. Garde de machines en commun (5,23 %).

Tableau n° 37:

**Prêts d'investissements pour des collectivités et établissements,
classés par catégorie de mesures**

(1^{er} novembre 1962-31 décembre 1964)

Groupe	Mesure	Cas	Fr.	%
M ₁	Remaniements parcellaires, avec chemins et routes	74	20 339 000	32,27
	Améliorations d'alpages	33	1 578 800	2,50
	Adduction d'eau	23	1 609 800	2,55
	Achat de terrain par des syndicats d'améliorations foncières	10	1 428 639	2,27
	Total	140	24 956 239	39,59
M ₂	Equipements communautaires de laiterie ..	184	16 574 720	26,30
	Installations de séchage, de nettoyage et d'entreposage des céréales	50	9 938 250	15,77
	Séchoirs à herbe	7	370 000	0,59
	Entrepôts et entrepôts frigorifiques pour pommes de terre, légumes, etc.	49	4 912 500	7,80
	Autres équipements communautaires agricoles	24	2 443 600	3,88
Total	314	34 239 070	54,34	
M ₃	Equipements ménagers communautaires ..	8	528 000	0,84
M ₄	Exploitation communautaire de machines ..	91	3 295 170	5,23
M	Collectivités et établissements, total général	553	63 018 479	100

On voit ainsi que près de 40 pour cent des ressources ont été affectées au financement de mesures de la première catégorie. Cela permet d'améliorer de façon durable les conditions de production de communes et de régions entières.

Les mesures au profit de personnes physiques ont été classées d'après des critères analogues (tableau n° 38):

- a. Améliorations de structure proprement dites (13,65 %);
- b. Bâtiments d'habitation et d'exploitation (41,38 %);
- c. Cheptel (24,94 %);
- d. Reprise de biens-fonds (20,03 %).

Tableau n° 38:

**Prêts d'investissements pour les personnes physiques,
classés par catégorie de mesures**

(1^{er} novembre 1962–31 décembre 1964)

Groupe	Mesure	Cas	Fr.	%
P ₁	Païement du solde des frais de remaniements parcellaires, avec chemins et routes	37	620 040	0,75
	Améliorations d'alpages	18	496 000	0,60
	Adduction d'eau et drainages	69	901 800	1,09
	Fermes de colonisation	79	3 309 750	3,99
	Achat de terrain et de bâtiments en vue de l'agrandissement du domaine	156	3 392 080	4,09
	Aviculture	26	604 350	0,73
	Exploitation porcine	105	1 991 400	2,40
	Total	490	11 315 420	13,65
P ₂	Maisons d'habitation	371	8 101 975	9,76
	Bâtiments d'exploitation	553	12 971 780	15,62
	Maisons d'habitation et bâtiments d'exploitation	233	6 255 300	7,53
	Maisons d'habitation et bâtiments d'exploitation avec matériel	337	6 565 468	7,91
	Equipements ménagers	20	202 200	0,24
	Logements pour ouvriers	12	269 500	0,32
	Total	1 526	34 366 223	41,38
P ₃	Cheptel mort et cheptel vif (en général) ..	1 210	14 878 083	17,92
	Tracteurs	562	5 416 317	6,52
	Motofaucheuses	93	418 335	0,50
Total	1 865	20 712 735	24,94	
P ₄	Reprises de domaines:			
	— sans le matériel	205	4 421 297	5,32
	— avec le cheptel mort et le cheptel vif ...	188	4 267 073	5,14
	— avec les rénovations de bâtiments	41	1 235 500	1,49
— Affermage	314	6 711 611	8,08	
Total	748	16 635 481	20,03	
P	Personnes physiques, total général	4 629	83 029 859	100

Ici également, les deux premières catégories ont pris une place importante en totalisant 55 pour cent des crédits. Les exploitations en cause ont pu améliorer leur structure. Cela étant, il y a moins d'urgence à acquérir du matériel et à reprendre un bien-fonds. Dans ce dernier cas, l'octroi de crédits d'investissements à des conditions avantageuses pourrait faire encore monter le prix d'achat, tout au moins sous un régime de liberté du commerce. Pour parer à ce danger, on recourt davantage, en pareille occurrence, au cautionnement. Cela implique la nécessité de déterminer chaque fois si la charge qui en résultera pour le requérant est encore supportable. Lors de l'achat d'un domaine entier, le prix ne devra en général pas excéder 200 pour cent de la valeur de rendement.

Dans le tableau n° 39, nous avons enfin classé sous cinq rubriques tous les crédits des huit groupes établis précédemment pour les crédits alloués à des collectivités ou établissements ou à des personnes physiques:

- a. Améliorations de structure proprement dites, telles que remaniements parcellaires, fermes de colonisation, extension et intensification de l'exploitation (24,84%);
- b. Installations et équipements agricoles communautaires, tels que fromageries, installations de séchage, de nettoyage et d'entreposage des céréales (23,44%);
- c. Bâtiments d'habitation et d'exploitation avec les équipements ménagers (23,89%);
- d. Acquisition de bétail et de matériel en vue de rationaliser l'exploitation (16,44%);
- e. Reprise de biens-fonds (11,39%).

La confrontation des chiffres de 1963 et 1964 révèle un accroissement sensible (de 19,25 à 27,62%) de la part afférente aux améliorations de structure proprement dites.

3. Appréciation spéciale

3.1 *Le classement des exploitations paysannes suivant les conditions de propriété*

Nous avons vu que près de 44 pour cent de la surface travaillée par l'exploitant au bénéfice de crédits d'investissements est affermée. Cette proportion étant extraordinairement élevée, il est indiqué d'examiner la question d'un peu plus près. C'est pour cette raison que nous avons en 1964 répartis les exploitations entre les trois groupes suivants:

- exploitations en propre;
- exploitations avec terrain en propre et affermé;
- exploitations exclusivement affermées.

Les différences dans le genre et l'ampleur des crédits, l'étendue des exploitations et leur degré d'endettement intéressent particulièrement.

Tableau n° 39:

**Prêts d'investissements dans leur ensemble, classés par catégorie de mesures
(1^{er} novembre 1962-31 décembre 1964)**

Groupe ¹⁾	Mesure	Prêts d'investissements			%	
		Cas	Fr.	%	1963	1964
M ₁ /P ₁	Améliorations de structure proprement dites.....	630	36 271 659	24,84	19,25	27,62
M ₂	Installations et équipements communautaires agricoles	314	34 239 070	23,44	26,70	21,82
M ₃ /P ₃	Bâtiments d'habitation et d'exploitation.....	1534	34 894 223	23,89	26,65	22,52
M ₄ /P ₃	Acquisition de cheptel vif et de cheptel mort.....	1956	24 007 905	16,44	16,65	16,33
P ₄	Reprises de domaines.....	748	16 635 481	11,39	10,75	11,71
M/P	Total	5182	146 048 338	100	100	100

¹⁾ Voir aussi tableaux n° 37 et n° 38

3.1.1 L'ampleur des crédits

L'enquête a montré que les exploitations affermées qui ont obtenu un cautionnement sont plus nombreuses que celles qui ont obtenu des prêts et que la somme moyenne correspondant à ce groupe est, comme on s'y attendait, inférieure à celle des deux autres groupes.

3.1.2 L'étendue des exploitations

Nous avons déjà relevé que la surface moyenne des exploitations sans la forêt couvre 10,9 hectares et qu'elle est donc supérieure à la moyenne nationale. Il est intéressant de constater (tableau n° 40) que l'étendue de l'exploitation augmente en fonction de la part de terres prises à bail. Alors que la superficie moyenne s'établit à 9,5 hectares pour les entreprises en propre, elle est de 11,3 hectares pour les entreprises mixtes et de 13,1 hectares pour les exploitations affermées. Ce fait montre que la formation d'entreprises assurant le plein emploi de la main-d'œuvre implique une extension préalable par affermage de terres.

L'étendue moyenne des exploitations marque des différences notables d'un canton à l'autre. Elle diminue dans les cantons de montagne. Dans cette région ou lorsque les conditions d'exploitation sont difficiles, les entreprises tributaires d'un gain accessoire peuvent aussi être prises en considération si, durant une assez longue période, ce gain n'excède en général pas la moitié du revenu global (art. 2 de l'ordonnance). Elles entrent donc en ligne de compte quand elles sont souhaitables pour diverses raisons et que l'affectation envisagée des crédits d'investissements est prévue par l'ordonnance.

Tableau n° 40:

**Surface productive, sans la forêt, par exploitation en 1964
(moyenne de dix exploitations ou plus)**

Canton	Exploitations en propre		Exploitations avec terrain en propre et affermé				Exploitations exclusivement affermées	
	Nombre d'entreprises	Propriété ha	Nombre d'entreprises	Propriété ha	Pris à bail ha	Total ha	Nombre d'entreprises	Pris à bail ha
ZH	44	10,3	81	7,4	3,6	11,0	63	10,8
BE	89	10,5	82	7,2	5,9	13,1	111	12,1
LU	161	11,5	73	7,0	3,6	10,6	74	12,0
UR ¹⁾	17	5,0	12	4,8	1,8	6,6	—	—
SZ ¹⁾	52	6,6	34	5,4	3,8	9,2	41	7,6
OW ¹⁾	35	6,0	49	4,1	2,9	7,0	14	7,2
NW ¹⁾	13	9,6	11	6,6	3,0	9,6	4	—
GL ¹⁾	4	—	10	5,4	5,2	10,6	3	—
ZG	6	—	5	—	—	—	7	—
FR	82	13,0	162	8,1	5,7	13,8	100	16,7
SO	13	24,9	39	7,2	4,5	11,7	15	21,1
BL	13	12,8	38	6,6	4,3	10,9	15	13,1
SH	1	—	29	9,0	4,7	13,7	1	—
AR ¹⁾	32	8,2	24	5,0	3,6	8,6	16	7,5
AI ¹⁾	47	6,5	7	—	—	—	8	—
SG	92	9,3	116	6,8	4,5	11,3	31	12,0
GR ¹⁾	21	7,7	173	4,4	5,4	9,8	28	12,1
AG	67	11,0	119	6,9	3,4	10,3	46	12,7
TG	99	8,2	1	—	—	—	31	8,5
TI ¹⁾	11	5,2	50	4,6	3,6	8,2	7	—
VD	12	9,2	73	10,3	8,6	18,9	27	20,5
VS ¹⁾	79	3,2	30	3,1	2,7	5,8	2	—
NE ¹⁾	14	18,4	10	10,2	6,2	16,4	26	23,1
GE	3	—	4	—	—	—	11	29,6
Total	1 007	9,5	1 232	6,6	4,7	11,3	681	13,1
en %	34,49	—	42,19	58,41	41,59	100	23,32	—

¹⁾ Cantons comprenant de vastes régions de montagne

3.1.3 La situation financière

La comparaison de la valeur de rendement avec la valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort montre en premier lieu que la somme de ces deux valeurs tombe de 103 167 francs pour les exploitations en propre à 94 115 francs pour les exploitations mixtes et à 40 902 francs pour celles qui sont exclusivement affermées. La différence de 9 pour cent entre les montants atteints par les premières et les secondes est donc modeste, compte tenu du fait que ces der-

nières détiennent près de 42 pour cent de terres affermées. Cela signifie que pour le groupe mixte, la valeur de rendement par hectare de terre en propre excède celle du premier groupe; en d'autres termes, il s'agit en premier lieu de terres affermées, sans bâtiments, que l'exploitant utilise en se servant des bâtiments qu'il a déjà. La valeur de rendement par hectare des exploitations en propre s'établit en moyenne à 7400 francs, contre 8865 francs pour les exploitations mixtes.

A la différence modeste que marquent les deux groupes en ce qui concerne la somme de la valeur de rendement et de la valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort correspond un écart tout aussi faible, pour ce qui est de la part des crédits d'investissements dans le capital emprunté; cette proportion s'établit à 20,49 pour cent pour le premier et à 23,64 pour cent pour le second. Le capital emprunté par les exploitations affermées, en revanche, se compose, jusqu'à concurrence de 51,58 pour cent, de crédits d'investissements bien que leur degré d'endettement soit de quelque 20 pour cent inférieur à celui des entreprises en propre. Il est évident que, dans ce cas, la question de la sûreté à fournir pour l'obtention du crédit joue un rôle important. La part des crédits d'investissements pour les exploitations affermées atteint le double de celles des exploitations en propre.

3.2 Enquête spéciale sur la charge imposée aux exploitations paysannes par les intérêts et les amortissements

Cette enquête a porté sur 1095 exploitations. A noter que les anciens crédits d'investissements ou l'aide accordée à titre de prêt, ainsi que des prêts privés à intérêt réduit (parenté) sont compris dans la notion de capital emprunté antérieurement. On peut donc admettre que le taux d'intérêt moyen est inférieur au taux en usage pour le crédit bancaire normal.

Le tableau n° 41 montre qu'en moyenne 6 pour cent ont été dépensés par moitié pour les intérêts et pour les amortissements. On note toutefois des écarts sensibles entre les cantons; ce qui est dû en premier lieu à une pratique différente lors de l'octroi de crédits bancaires normaux.

M.W. Gasser-Stäger, professeur de sciences économiques et sociales à l'école des hautes études commerciales de Saint-Gall, a fait paraître en 1963, dans une série de publications du séminaire de politique agricole, une étude de l'endettement et de la politique du crédit dans l'agriculture suisse¹⁾. Il divise les banques cantonales et les caisses hypothécaires officielles en différents groupes d'après la pratique qu'elles suivent, savoir:

- a. Les banques cantonales et caisses hypothécaires officielles qui ont prévu en principe l'amortissement des dettes;

¹⁾ W. Gasser-Stäger, dr. ès sciences techniques: «Verschuldung und Kreditpolitik in der Schweizerischen Landwirtschaft», éditions polygraphiques S.A., Zurich et Saint-Gall, 1963.

Tableau n° 41 :

Charge imposée aux exploitations agricoles par les intérêts et les amortissements

Canton	Cas	Capital emprunté antérieurement			Crédits d'investissements accordés ¹⁾			Capital emprunté, total			
		en 1000 fr.	Intérêts %	Amortisse- ments %	Fr.	Intérêts %	Amortisse- ments %	Fr.	Intérêts %	Amortisse- ments %	Intérêt + amortisse- ments en %
ZH	89	5 717	3,84	1,31	1 552 000	0,08	10,83	7 269 000	3,04	3,34	6,38
BE	122	7 607	3,60	1,39	2 334 800	0,92	7,37	9 941 800	2,97	2,79	5,76
LU	138	10 032	3,80	1,41	3 134 600	0,81	10,73	13 166 600	3,09	3,63	6,72
UR	13	367	3,66	0,78	72 100	0,46	7,94	439 100	3,13	1,95	5,08
SZ	13	965	3,93	0,31	273 500	—	6,11	1 238 500	3,06	1,59	4,65
OW	37	1 049	3,99	0,06	448 000	—	7,83	1 497 000	2,79	2,38	5,17
GL	14	449	3,75	0,37	154 100	—	12,54	603 100	2,79	3,48	6,27
ZG	6	617	3,93	0,32	116 000	—	8,63	733 000	3,31	1,64	4,95
FR	89	6 804	3,91	1,24	3 049 000	1,31	6,49	9 853 000	3,11	2,86	5,97
SO	21	1 404	3,93	0,60	528 900	—	7,40	1 932 900	2,86	2,46	5,32
BL	48	3 344	3,76	1,52	726 800	0,16	7,73	4 070 800	3,11	2,63	5,74
SH	14	1 514	3,95	—	541 500	—	7,23	2 055 500	2,91	1,91	4,82
AR	60	2 787	3,80	1,34	891 623	0,02	7,41	3 678 623	2,88	2,81	5,69
AI	21	920	3,94	0,65	277 500	—	9,58	1 197 500	3,03	2,72	5,75
SG	70	5 851	3,85	0,77	1 265 800	0,02	8,58	7 116 800	3,17	2,16	5,33
GR	40	1 218	3,72	1,68	546 931	0,04	8,39	1 764 931	2,58	3,76	6,34
AG	96	6 209	3,88	0,92	2 236 000	0,12	7,19	8 445 000	2,89	2,58	5,47
TG	38	3 744	3,90	0,55	931 200	0,04	7,12	4 675 200	3,13	1,86	4,99
TI	25	807	3,91	0,30	616 500	0,61	7,30	1 423 500	2,48	3,33	5,81
VD	64	6 739	3,86	2,86	1 672 000	0,21	9,02	8 411 000	3,14	4,08	7,22
VS	53	3 429	4,24	3,52	1 238 000	—	6,60	4 667 000	3,12	4,34	7,46
NE	24	1 584	3,76	2,33	505 300	0,95	8,67	2 089 300	3,08	3,86	6,94
Total	1095	73 157	3,84	1,39	23 112 154	0,46	8,18	96 269 154	3,03	3,02	6,05
en %		75,99			24,01		100	100	50,08	49,92	100

¹⁾ Cautions et prêts.

- b. Les banques cantonales qui ont prévu l'amortissement obligatoire du montant excédant la limite maximum de l'avance, ainsi que l'amortissement volontaire des autres hypothèques;
- c. Les banques cantonales qui ont prévu l'amortissement obligatoire de la lettre de rente;
- d. Les banques cantonales qui n'ont prévu l'amortissement que dans des cas exceptionnels.

Pour montrer les effets de cette diversité des pratiques sur les exploitations au bénéfice d'un crédit d'investissements, nous avons groupé dans le tableau n° 42 les cantons de la même manière que dans l'étude susmentionnée, mais en nous limitant aux trois principaux groupes *a*, *b* et *d*. Il est établi que les exploitations assujetties à l'amortissement doivent rembourser en moyenne 2,3 pour cent du capital emprunté antérieurement, contre 1,12 et 0,92 pour cent seulement pour les exploitations débitrices d'établissements.

Tableau n° 42:

**Charge imposée par le capital emprunté selon la pratique des banques
(sans les crédits d'investissements)**

Classe ¹⁾	Capital emprunté sans les crédits d'investissements				
	Fr.	Intérêts		Amortissements	
		Fr.	%	Fr.	%
Cantons avec banques cantonales et caisses hypothécaires qui ont en principe prévu l'amortissement des dettes	19 774 000	776 811	3,93	454 911	2,30
Banques cantonales ayant prévu l'amortissement obligatoire du montant excédant la limite maximum du crédit et l'amortissement volontaire des autres hypothèques	41 602 000	1 581 112	3,80	465 661	1,12
Banques cantonales n'ayant prévu l'amortissement que dans des cas exceptionnels .	9 558 000	367 441	3,84	88 210	0,92

¹⁾ Répartition d'après W. Gasser-Stäger: «Verschuldung und Kreditpolitik in der Schweizerischen Landwirtschaft».

Ces enquêtes spéciales sur les crédits d'investissements accordés en 1964 révèlent pour l'essentiel:

- a. Que l'étendue des domaines est de 9,5 hectares (exploitations en propre), de 11,3 hectares (exploitations mixtes) et de 13,1 hectares (exploitations affermées);
- b. Que les exploitations tributaires d'un gain accessoire sont prises en considération principalement en montagne;
- c. Que les fermiers sont moins endettés que les propriétaires;
- d. Que les dépenses des bénéficiaires de crédits d'investissements pour les intérêts et les amortissements (dans chaque cas 3% du capital emprunté) sont importantes;
- e. Que les sommes versées pour amortir le capital emprunté antérieurement (sans les crédits d'investissements) dépendent moins des conditions d'exploitation du bénéficiaire du crédit que de la pratique suivie par les banques selon l'usage local.

4. L'appréciation des demandes de crédits

4.1 Les possibilités ouvertes aux personnes physiques (exploitations agricoles)

L'article 3 de la loi prescrit notamment que la nouvelle charge doit être supportable pour le requérant. Cela implique la nécessité d'examiner s'il est en mesure d'assurer le service des intérêts et l'amortissement de la totalité du capital emprunté. Cette enquête peut se faire de deux façons:

- a. Estimation des possibilités objectives de l'exploitation sur la base des valeurs qui lui sont propres sans tenir compte des aptitudes du chef d'exploitation et de sa famille. En d'autres termes, le crédit est accordé sur la base d'une exploitation donnée (crédit réel);
- b. Estimation des possibilités subjectives du chef d'exploitation sur la base de ses aptitudes particulières à tirer parti des possibilités qu'offre l'exploitation (crédit personnel).

L'ordonnance permet de combiner les unes et les autres (art. 14 à 17). En premier lieu, c'est à la lumière des valeurs objectives de l'exploitation qu'on détermine si la nouvelle charge est supportable pour le requérant. Voici quelles sont ces valeurs:

1. Valeur de rendement et valeur d'estimation selon l'article 6 de la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles (RS 9, 79);
2. Valeur d'usage du cheptel vif et du cheptel mort.

Ces valeurs servent à calculer une certaine charge théorique supportable, dans laquelle les crédits portant intérêt doivent être remplacés par des crédits sans intérêt. Cette possibilité étant épuisée, la charge continue à s'accroître.

Dans des cas de ce genre, le crédit personnel doit aussi être engagé. Une enquête particulière (budget d'exploitation) permettra de calculer la charge supplémentaire paraissant encore supportable pour le chef d'exploitation.

L'expérience enseigne que les possibilités de compensation sont limitées, notamment lorsque les délais d'amortissement sont courts; dans la majorité des cas, tous les crédits d'investissements doivent donc être accordés sans intérêt; la charge théorique supportable continue ainsi à s'accroître. Il s'agit alors de voir, à la lumière d'un budget d'exploitation, si la charge supplémentaire est réellement supportable; cela signifie que le budget d'exploitation acquiert une importance toute particulière au moment où il est question d'engager des crédits d'investissements.

4.2 Les possibilités de crédits pour les collectivités et les établissements de droit privé et de droit public

Pour être mieux en mesure d'apprécier, à la lumière des expériences faites, les demandes de crédits d'investissements présentées par des collectivités ou par des établissements, la division de l'agriculture a arrêté des instructions. Celles du 5 juin 1963 ont été établies notamment pour l'octroi de crédits en vue de l'acquisition d'équipements communautaires dans le secteur laitier. Les collectivités et établissements ne peuvent obtenir des crédits que si la mesure à financer est exécutée par des agriculteurs — ou groupements d'agriculteurs — qui œuvrent en commun pour améliorer ou conserver les avantages d'ordre économique qu'ils tirent de la mise en valeur optimum de leur production. Cela signifie que, par exemple dans le cas d'une société anonyme, la majorité déterminante du capital-actions doit être dans les mains de producteurs et que cette proportion ne peut être déplacée à leur désavantage.

Les instructions susmentionnées concernant l'octroi de crédits d'investissements pour l'acquisition d'équipements communautaires dans le secteur laitier renseignent sur la documentation à fournir, sur l'appréciation des demandes émanant d'entreprises de transformation du lait qui satisfont à la notion d'équipements communautaires, ainsi que sur les décisions à prendre. Il est précisé que le crédit d'investissements accordé pour l'acquisition d'équipements communautaires dans le secteur laitier peut, en règle générale, varier entre 30 et 40 pour cent de la somme totale engagée, ce qui représente le solde des frais après déduction des subventions éventuelles. Des exceptions sont admises en premier lieu pour les régions de montagne et les zones intermédiaires, si la rationalisation y a ses limites. Elles s'imposent également là où des solutions courageuses offrent de nouvelles perspectives à l'utilisation du lait.

Les expériences faites dans ce domaine sont quelque peu diverses. Il est souvent difficile de convaincre les membres d'un syndicat existant depuis des dizaines d'années qu'il faudrait rechercher de nouveaux modes d'utilisation du lait, voire fusionner avec un syndicat voisin. La pratique révèle par exemple qu'une fromagerie dont les ventes locales sont faibles devrait recevoir 800 000

à 1 000 000 de kilos de lait par an pour être en mesure, si elle construit un nouveau bâtiment, de couvrir les frais d'entreprise, compte tenu du prix de base, mais sans les primes de qualité ni l'indemnité versée pour l'interdiction d'ensilage. Dans le cas des petites entreprises, c'est donc la question des possibilités de rationalisation qu'il s'agit d'étudier avec le plus de soin.

Dans cet ordre d'idées, nous signalerons une nouvelle solution que l'octroi de crédits d'investissements a permis de donner au problème de la mise en valeur du lait: la création, à Weinfelden, d'un entrepôt central pour l'affinage des fromages. On entend sans cesse dans le public recommander à notre économie laitière de suivre l'exemple de l'étranger et de créer de grandes fromageries pour réduire les frais de production. Or une étude faite par l'institut de technique laitière de l'école polytechnique fédérale révèle que les frais de transport du lait neutralisent à peu près les avantages de la rationalisation dans une grande entreprise. En d'autres termes, les frais sont simplement déplacés. Voilà pourquoi, on cherche à s'engager dans une autre voie. Au lieu de transporter le lait, on conservera le système des fromageries décentralisées, mais le fromage sera entreposé et affiné dans des centres. Cela permet d'économiser les frais d'investissements qu'impliqueraient des caves disséminées, comme aussi ceux du transport d'une grande partie de l'eau contenue dans le lait, mais sans pour autant nous priver des avantages d'un affinage plus rationnel. Le premier centre de ce genre, construit à Weinfelden, a une capacité suffisante pour emmagasiner quelque 80 pièces d'emmental par jour. Le choix de ce mode de rationalisation dans la fabrication du fromage représente, à nos yeux, une étape décisive dans la production de fromages suisses de qualité.

Une commission des crédits pour l'économie laitière a été instituée à l'échelon fédéral par la division de l'agriculture pour permettre une meilleure appréciation de toutes les questions qui touchent à ce domaine.

Les principes établis pour les équipements communautaires dans le secteur laitier sont applicables par analogie à d'autres installations: installations de séchage, de nettoyage et d'entreposage des céréales, etc. Notons toutefois que les entreprises purement artisanales rattachées à une coopérative ne sont pas prises en considération. D'autre part, il s'agit aussi d'examiner dans chaque cas si des exploitations individuelles déjà existantes ne pourraient pas remplir tout aussi bien les tâches qu'on voudrait confier à une nouvelle entreprise.

Nous avons mentionné spécialement les installations de séchage, de nettoyage et d'entreposage des céréales parce que, à côté des équipements communautaires du secteur laitier et des remaniements parcellaires, elles occupent une place particulière dans notre programme d'investissements concernant les collectivités et établissements (cf. tableau n° 37). Il y a un lien direct entre l'aménagement de ces installations et le souci d'améliorer les conditions d'exploitation du domaine. De nos jours, le paysan qui cultive des céréales doit de plus en plus recourir à l'emploi d'une moissonneuse-batteuse s'il entend rationaliser le travail et économiser de la main-d'œuvre. Or il lui faut aussi nettoyer et sécher sa récolte. Ce sont là des travaux qu'une entreprise communau-

taire accomplit beaucoup plus rentablement que le paysan qui les exécute dans sa propre exploitation. En règle générale, lesdites installations sont prévues pour desservir une région assez vaste (rayon de 10 à 12 km); elles sont créées sur la base d'accords passés entre les syndicats avec le concours des fédérations régionales et de concert avec l'administration fédérale des blés. Cette dernière prend en charge les céréales panifiables à l'entreprise même, de sorte que le paysan qui a livré sa récolte directement du champ à l'entreprise n'a plus à se charger d'aucune autre besogne.

Il va sans dire que ces installations communautaires appellent l'établissement d'un plan d'ensemble pour être plus rentables; les exploitations sont donc examinées par rapport à leurs propres possibilités de rationalisation et considérées dans le cadre plus large de leur région, puis appréciées en conséquence.

5. Droit de la Confédération de faire opposition aux décisions cantonales

Aux termes de l'article 49 de la loi, la Confédération peut faire opposition aux décisions en matière de crédits d'investissements «si ces décisions reposent sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes, violent le droit ou ne sont pas appropriées aux circonstances». La condition en est que les décisions, isolément ou en concours avec d'autres décisions rendues au cours des trois années précédentes en faveur du même bénéficiaire, portent sur des prêts ou des cautionnements de plus de 50 000 francs.

Jusqu'à la fin de 1964, la division de l'agriculture a dû, en vertu de ladite disposition, examiner 340 demandes, dont 230 intéressaient des collectivités ou des établissements et 110, des personnes physiques. Elle a fait opposition dans 49 cas (14,4%). Les crédits alloués par les services cantonaux ont été ainsi réduits en moyenne de 20 pour cent. Dans deux cas, les décisions de la division ont été déferées au département de l'économie publique. L'un de ces recours a été retiré, l'autre, rejeté.

Le motif des oppositions réside en général dans le fait que la décision ne serait pas appropriée aux circonstances. L'expérience enseigne qu'il n'est pas facile, dans un cas particulier, notamment lorsqu'il s'agit d'une collectivité ou d'un établissement, d'apprécier si la nouvelle charge d'intérêts et d'amortissements est supportable. Cela implique toujours une part de prévisions dans lesquelles les questions de jugement jouent un certain rôle. C'est pourquoi les oppositions de la Confédération ont très souvent une portée fondamentale pour la pratique.

C. NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LE CRÉDIT GLOBAL POUR LES SIX PREMIÈRES ANNÉES

1. L'évolution des besoins en crédits

L'article 20 de la loi fixe le montant des fonds fédéraux disponibles, soit 200 millions de francs pour les six premières années de validité de la loi (1^{er} novembre 1962 – 31 octobre 1968), l'octroi de crédits d'investissements par les cantons étant limité à 12 ans par la loi. Le crédit annuel nécessaire est voté par l'Assemblée fédérale, qui a la faculté de porter le crédit global à 250 millions de francs. Dans les six années subséquentes, d'autres crédits seront accordés «selon les besoins et compte tenu de la situation financière de la Confédération» (2^e al.). Une enquête, faite en 1961, sur les besoins en crédits des cantons pour les années 1962 à 1967 avait déjà permis d'établir qu'ils se chiffraient par 400 millions de francs en nombre rond. Considérant toutefois que nous abordions là un terrain en partie inconnu et ne sachant donc pas à quel rythme l'agriculture ferait usage de ces facilités, nous nous étions contentés de proposer, à l'époque, la somme de 200 millions de francs. Nous comptions pouvoir ainsi répondre à des besoins d'investissements représentant 250 à 300 millions de francs grâce au reflux des fonds prêtés et au système du cautionnement. Par la même occasion, nous avions supputé, selon la même hypothèse, à 50 ou 60 millions de francs la somme annuelle nécessaire pendant les six années subséquentes pour nous permettre, en douze ans, de répondre à la demande non satisfaite, évaluée à quelque 800 millions de francs.

Les demandes présentées par les cantons révélèrent bientôt que les circonstances allaient exiger la mise à contribution de la totalité du crédit de 250 millions de francs. Aussi l'Assemblée fédérale ouvrit-elle les crédits (2¹⁾, 52, 60 et 54 millions) portés au budget des années 1962 à 1965. Le budget de 1966 prévoit de nouveau 54 millions, de sorte qu'il faudra faire usage de la possibilité offerte par la loi de porter le crédit global à 250 millions de francs. Depuis 1963, ces montants ont excédé chaque année le sixième du crédit global parce que:

- a. Pendant la préparation de la loi, un besoin supplémentaire s'était accumulé;
- b. On croyait pouvoir admettre que les remboursements des prêts dont il faudrait disposer diminueraient suffisamment le montant des crédits fédéraux dans les années à venir.

La rationalisation accrue de l'agriculture, le renchérissement et les changements intervenus sur le marché des capitaux ont déjoué ce calcul, quand bien même les remboursements ont atteint aujourd'hui un niveau plus élevé que prévu alors.

¹⁾ Ce montant budgétaire a été mis à contribution jusqu'à concurrence de 100 000 francs.

2. Les interventions parlementaires

Cette évolution a suscité diverses interventions parlementaires. Il y eut tout d'abord les postulats de MM. Rohner, député au Conseil des Etats (n° 9027) et Zeller, conseiller national (n° 9023), adoptés les 1^{er} et 6 octobre 1964. Tous deux visaient l'amélioration du système et donnaient à entendre qu'il pourrait être nécessaire d'augmenter les crédits. Les bases légales actuelles (art. 8, 2^e al., de l'ordonnance) permettent à l'intéressé de constituer des réserves d'exploitation, mais seulement s'il n'est pas obligé d'épuiser complètement toutes les possibilités offertes par le crédit bancaire normal et ses propres ressources. Le législateur n'entendait certainement pas contraindre le paysan en quête de crédits d'investissements à s'endetter préalablement jusqu'à l'extrême limite de ses possibilités économiques. Or sous l'effet de la raréfaction des capitaux, l'évolution actuelle prend de plus en plus une tournure que le législateur désirait expressément l'empêcher de prendre. Les postulats demandent que ces mesures soient appliquées d'une manière plus large. Les raisons qui s'y opposent tiennent toutefois bien moins aux conditions que la loi et l'ordonnance fixent pour l'octroi de ces crédits qu'à l'insuffisance des ressources en regard des circonstances actuelles. Voilà pourquoi, outre une adjonction à l'ordonnance, lesdites interventions appellent, en fin de compte, ce complément que nous proposons ici d'apporter au montant que la Confédération met à disposition pour les six premières années.

Le 6 octobre 1964, M. Arni, conseiller national, par une petite question, attirait notre attention sur le fait que les besoins en crédits d'investissements iraient croissant et qu'il était dès lors souhaitable de pouvoir bientôt disposer des 50 millions supplémentaires prévus par la loi. Les chambres sont habilitées à voter ce crédit sans devoir modifier la loi.

Enfin, dans sa petite question du 4 décembre 1964, M. Leu, conseiller national, craignait, «en raison de la carence des crédits, qu'il ne fallût retarder considérablement l'amélioration des conditions d'exploitation, amélioration pourtant urgente et sans cesse réclamée par le public».

Dans le même ordre d'idées, rappelons encore la lettre adressée le 10 février 1965 au département de l'économie publique par la conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture. Les gouvernements cantonaux y exprimaient le vœu de voir libérer le plus rapidement possible les crédits ouverts par les chambres. Or cette libération ne peut se faire que dans les limites des moyens actuellement mis à disposition pour les six premières années, pour qu'on ne doive pas, avant l'expiration de cette période, limiter temporairement les versements dans une forte mesure.

3. Ampleur et effets de l'augmentation des crédits prévus

Depuis l'été de 1964, les demandes semestrielles présentées à la Confédération par les cantons dépassent considérablement les moyens disponibles. Celles du second semestre de 1965 représentent environ 118 millions de francs, alors

que les cantons ont encore, en moyens disponibles et en remboursements exigibles, quelque 21 millions de francs pour y faire face. Dans près des quatre cinquièmes des cas, les sommes demandées par les cantons correspondent à celles qu'ils étaient sollicités de prêter.

Nous avons classé les demandes du second semestre de cette année d'après la nature des mesures, de manière à pouvoir répartir les fonds à bon escient. Nous nous sommes servis pour cela du système indiqué dans le chapitre B (tableau n° 39).

Le tableau n° 43 récapitule les résultats de cette opération. La part de crédits alloués pour des mesures tendant à améliorer les structures proprement dites dépasse, on le voit, la moyenne atteinte en 1964 et très nettement celle de 1963. Il est évident que la pratique adoptée a déjà influé sur la présentation des demandes. Dès lors, il apparaît de moins en moins indiqué de procéder à des abattements aussi massifs que ceux qu'il a fallu faire pour ramener à 25¹⁾ millions de francs la somme de 97 millions qui était demandée. La répartition des fonds — comme pour le premier semestre de 1965 — s'est faite sous trois formes : une attribution de base, une autre calculée en fonction du nombre des exploitations et de leur superficie, ainsi que de la proportion d'exploitations de montagne, et enfin la réduction du reliquat selon les mesures envisagées. Ce faisant, on n'a, en principe, tenu compte que de la part des demandes cantonales correspondant au montant des crédits sollicités par les intéressés. Le résultat n'a pas été satisfaisant : après peu de temps, les cantons étaient de nouveau dépourvus de moyens et se voyaient contraints de différer le paiement de prêts qu'ils avaient consentis. Même si, dans les cas de ce genre, la Confédération effectuée en cours de semestre des versements supplémentaires dans les limites de ses possibilités, cette restriction sévère sur le plan financier provoquera inévitablement, à la longue, de regrettables retards dans l'accomplissement de l'œuvre.

Il ressort des demandes présentées par les cantons en mai 1965 qu'il faudrait pour le moment pouvoir compter sur un montant annuel de 100 millions de francs au moins (nouveau crédit et remboursements). Cela implique que le crédit global soit porté à 350 millions de francs au minimum pour les six premières années. Les dernières données sur cette évolution révèlent toutefois que les besoins de l'agriculture en crédits ne cessent de croître. Ainsi, les demandes faites par les cantons représentaient un montant de 129 millions de francs en nombre rond à fin novembre, soit 11 millions de plus qu'à fin mai. Le crédit global étant de 350 millions pour les six premières années, il faut s'attendre à de nouvelles difficultés avant l'expiration de cette période. Il est donc souhaitable que l'Assemblée fédérale soit habilitée à ouvrir un crédit supplémentaire de 50 millions de francs si les circonstances l'exigent ; la mise en œuvre de ces fonds serait alors motivée et précisée dans le message sur le budget. Cette solution correspond à celle que prévoit l'article 20, 1^{er} alinéa, de la loi, dans sa version actuelle (crédit global de 200 millions de francs, faculté de l'Assemblée

¹⁾ Environ 29 millions de francs ont été payés pour le premier semestre de 1965.

fédérale d'ouvrir un crédit supplémentaire de 50 millions). C'est pourquoi nous avons calculé (tableau n° 44) comment évoluerait le volume des crédits et celui des remboursements entre le 1^{er} novembre 1962 et le 31 octobre 1968 pour un crédit de 400 millions de francs. Le calcul des remboursements escomptés sur les fonds mis à disposition repose, pour 1962 et 1963, sur les contrats conclus en 1963 et, pour les années suivantes, sur ceux passés en 1964. Ces chiffres s'écartent de la réalité dans la mesure où les moyens dont disposent annuellement les cantons (nouveaux fonds fédéraux et remboursements) ne correspondent pas aux crédits d'investissements dont ils notifient l'allocation. Ce tableau donne un aperçu de l'ampleur des remboursements et du volume des crédits disponibles.

Tableau n° 43:

**Classement, d'après les mesures, des demandes déposées dans les cantons
à fin mai 1965**

Canton	Demandes déposées, en milliers de francs	En pourcentage par ordre d'urgence (cf. tableau n° 39)				
		M ¹ /P ¹	M ²	M ³ /P ²	M ³ /P ³	P ⁴
ZH	1 820	12.52	24.03	38.43	15.95	9.07
BE	20 561	15.52	31.10	14.61	18.52	20.25
LU	7 724	15.15	33.42	28.61	15.04	7.78
UR	851	38.43	5.52	44.42	10.45	1.18
SZ	910	21.21	1.10	45.49	19.45	12.75
OW	1 389	52.56	—	33.55	6.48	7.41
NW	1 810	67.57	—	23.87	4.80	3.76
GL	182	2.19	52.20	27.48	18.13	—
ZG	245	8.16	—	75.51	16.33	—
FR	7 714	12.29	4.28	36.39	23.27	23.77
SO	1 445	23.81	15.43	28.72	18.75	13.29
BL	1 200	11.92	22.00	32.83	4.67	28.58
SH	725	37.93	—	62.07	—	—
AR	737	10.18	—	62.14	14.65	13.03
AI	978	50.31	10.22	29.14	5.83	4.50
SG	3 842	16.16	23.01	44.85	4.87	11.11
GR	8 080	73.64	4.46	11.63	6.80	3.47
AG	6 520	22.56	27.17	25.58	18.11	6.58
TG	5 182	19.53	34.40	33.89	11.60	0.58
TI	7 213	77.26	0.37	15.53	5.31	1.53
VD	5 056	27.04	37.88	21.81	12.05	1.22
VS	7 780	63.91	4.72	22.39	6.13	2.85
NE	843	—	13.05	39.26	34.64	13.05
GE	873	4.58	35.51	42.38	17.53	—
Total	93 680	32.42	19.22	24.98	13.34	10.04
Demandes autorisées						
1964	97 420	27.62	21.82	22.52	16.33	11.71
1963	48 628	19.25	26.70	26.65	16.65	10.75

On voit qu'il y aurait ainsi moyen de satisfaire à des besoins se montant à 515 millions de francs en nombre rond. Les crédits de construction octroyés à court terme représentant environ 13 pour cent par an, soit au total quelque 65 millions de francs, il resterait à peu près 450 millions à affecter aux prêts d'investissements proprement dits, à moyen et à long terme. Les cautionnements annuels, pour quelque 5 millions, augmentent encore le volume des investissements.

Si le crédit se monte à 400 millions de francs, l'institution pourrait, à l'expiration des six premières années, se passer de l'aide de l'Etat dans une notable mesure, puisque les remboursements lui fourniraient déjà environ 40 pour cent des fonds nécessaires. Suivant l'ampleur des moyens supplémentaires mis à disposition durant les six années subséquentes, ces remboursements augmenteraient encore.

Si les circonstances n'obligent pas de recourir à ce crédit supplémentaire de 50 millions de francs, prévu en plus du crédit global de 350 millions, les nouveaux fonds disponibles en 1966 et en 1967 représentent approximativement des sommes de 70 et 65 millions de francs, ce qui laisse une marge de quelque 49 millions pour les dix premiers mois de 1968.

4. Subsidés pour intérêts

La nécessité d'accroître les disponibilités nous a amenés à examiner encore une fois si, conformément aux principes qui inspirent notre politique économique, il n'y aurait pas moyen de faire appel au concours des banques dans une plus forte mesure pour financer les crédits d'investissements. Il fallait se demander en premier lieu s'il n'y aurait pas de meilleur parti à tirer des possibilités offertes par le cautionnement pour accroître le volume des fonds affectés à l'agriculture, sans recourir directement au système des prêts consentis par la Confédération.

Cette forme d'aide, on l'a déjà constaté, n'a de portée réelle que dans le cas de personnes physiques. Les sociétés coopératives, par exemple, sont en mesure de fournir elles-mêmes des sûretés suffisantes en raison de leur responsabilité solidaire ou de l'obligation de faire des versements supplémentaires. Lorsque les premières sollicitent un cautionnement, elles sont, dans la moyenne, déjà endettées au point qu'on ne saurait plus guère leur demander un service d'intérêts sans risquer de compromettre le but même de ces mesures. On ne pourrait donc accroître le volume des crédits cautionnés que si la Confédération assume les intérêts sous la forme de subsidés. Autrement dit, il faudrait qu'elle prenne à sa charge la différence entre le taux d'intérêt fixé par la banque et celui que le preneur pourrait supporter, compte tenu de la nouvelle charge. La charge étant toujours lourde en pareil cas, il n'y aurait en général plus moyen d'exiger le moindre service d'intérêts. Aussi la Confédération devrait-elle payer la totalité de l'intérêt des crédits cautionnés. En 1964, cet intérêt s'établissait dans la moyenne à 4,21 pour cent.

Tableau no° 44:

**Fonds fédéraux utilisés durant les six premières années, compte tenu d'un crédit
de 400 millions de francs (en milliers de fr.)**

Année	1.11.-31.12.62	1963	1964	1965	1966	1967	1.1.-31.10.68	Total
Nouveaux moyens	100	52 000	60 000	54 000	81 900	83 000	69 000	400 000
Remboursements de prêts	—	18	9 161	16 599	21 834	32 968	35 339	115 919
Total	100	52 018	69 161	70 599	103 734	115 968	104 339	515 919
Remboursements:								
1963	18	—	—	—	—	—	—	18
1964	6	9 155	—	—	—	—	—	9 161
1965	7	3 382	13 210	—	—	—	—	16 599
1966	7	3 433	4 910	13 484	—	—	—	21 834
1967	6	3 433	4 703	5 013	19 813	—	—	32 968
jusqu'au 31. 10. 68	5	2 818	3 919	4 001	6 138	18 458	—	35 339
Total	49	22 221	26 742	22 498	25 951	18 458	—	115 919
En pourcentage du montant engagé (nouveaux moyens et remboursements)	49,00	42,72	38,67	31,87	25,02	15,92	—	22,47

Le problème énoncé ci-dessus a déjà été traité en détail dans notre message à l'appui du projet de loi. Quand bien même le marché normal des capitaux se caractérisait à l'époque par la fluidité de l'argent, on y lit la conclusion que cette forme d'aide «pourrait encore être admise, mais ne conviendrait pas pour l'accomplissement de l'œuvre envisagée». Il y avait à cela deux raisons :

- a. Si le crédit se raréfiait, il y aurait à peine moyen de tirer efficacement parti de cette possibilité;
- b. La somme que la Confédération devrait payer pour couvrir la différence des intérêts serait supérieure à celle des frais qu'elle aurait en mettant à disposition ses propres ressources.

Depuis lors, la carence de crédits dont il avait été question s'est fait sentir. Les conditions qui permettraient d'appliquer une telle solution ne paraissent donc guère favorables aujourd'hui : en dépit des possibilités accrues offertes par le cautionnement, on n'obtiendrait en effet que peu de capitaux supplémentaires à des conditions favorables. De plus, et cela est encore vrai de nos jours, l'octroi de prêts directs coûterait un peu moins cher à la Confédération. Le taux de 4,21 pour cent appliqué aux prêts cautionnés en 1964 a continué de monter en 1965. Cela implique, pour la Confédération, une dépense supérieure aux frais qu'elle devait supporter lorsqu'elle mettait ses fonds à disposition sans intérêt.

Relevons enfin qu'il ne serait guère souhaitable de modifier la loi sur un point fondamental après si peu de temps. Cela aurait inévitablement les répercussions les plus diverses sur le plan juridique (il faudrait reviser les dispositions d'exécution fédérales et cantonales) et sur celui de l'administration (qui devrait assurer un trafic de paiements supplémentaire pour les subventions à fonds perdu et changer son système de formules, de fiches et de dépouillement des données).

Nous fondant sur ces considérations, nous renonçons, dans les circonstances actuelles, à proposer l'adoption d'un régime de subsides pour intérêt de crédits cautionnés. Nous nous réservons néanmoins la faculté de revenir sur cette question selon la tournure que prendra le marché des capitaux et, le cas échéant, de présenter un rapport aux chambres sur l'opportunité d'un tel régime.

D. LES RÉSULTATS DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

I. Les cantons

Les cantons approuvent l'idée d'augmenter le crédit dans la mesure prévue, malgré les risques supplémentaires que cela implique pour eux du fait qu'ils supportent en principe les pertes consécutives à des prêts; la Confédération n'en assume en effet la moitié que lorsqu'il s'agit de cantons financièrement faibles et comprenant de vastes régions de montagne (art. 24 de la loi sur les crédits d'investissements). Ils insistent en général sur l'urgence d'une majoration pour atteindre au moins à peu près le but visé; autrement dit, c'est dans l'intérêt de

toute l'œuvre que certains cantons souhaitent une augmentation plus sensible des fonds mis à disposition pour les six premières années (limités à 250 millions de francs).

Le projet d'instituer une contribution aux intérêts a reçu, dans l'ensemble, un accueil négatif. On a notamment rappelé les mauvaises expériences faites lorsque l'octroi de telles prestations était courant dans le cadre de l'œuvre de secours; le système avait été assez vite abandonné. Ajoutons qu'il n'a pratiquement pas été fait usage de ce genre de facilités qu'offre aujourd'hui déjà l'aide aux exploitations paysannes.

2. Les associations économiques

Toutes les associations économiques consultées ont, elles aussi, approuvé en principe l'augmentation proposée; les groupements paysans recommandent de la porter à 200 millions de francs. On relève notamment que le but le plus urgent est d'obtenir de rapides progrès dans l'amélioration des structures et la rationalisation de l'agriculture.

Cette attitude en principe favorable au relèvement proposé s'étayait souvent sur de précieuses remarques ou de vœux au sujet de la méthode adoptée ou de celle qu'il conviendrait d'appliquer désormais.

Plusieurs réponses, pour des raisons de fond ou de forme, rejettent l'idée, figurant dans le projet initial soumis pour avis, d'obliger le Conseil fédéral à faire rapport sur la possibilité d'instituer une contribution aux intérêts: cette forme d'aide n'est pas jugée adéquate et ne doit pas être l'objet d'une obligation légale imposée au Conseil fédéral. Il n'en est pas moins souhaitable d'étudier la question à fond.

Nous exprimons ci-après brièvement notre opinion sur les plus importants problèmes invoqués, en tant qu'ils n'ont pas été traités d'une manière générale dans ce qui précède.

2.1 *Endettement excessif des exploitations agricoles*

On ne saurait contester que l'endettement permanent de l'agriculture risque de s'accroître encore, en particulier si la question du remboursement ne retient pas toute l'attention voulue. Or il ressort des explications antérieures

- a. Que les durées fixées pour les amortissements sont relativement courtes, et
- b. Qu'à peu d'exceptions près, les remboursements se font dans les délais impartis (tableau n° 34).

2.2 *Mécanisation excessive - exploitation de machines en commun*

On a évoqué, non sans quelque raison, le fait que les possibilités d'employer des machines en commun n'étaient pas toutes épuisées. En réalité, la confrontation des moyens affectés à l'achat de machines par des collectivités ou par des

particuliers donne une image parfois fautive de la situation, ces machines étant souvent achetées par une seule entreprise mais utilisées pour plusieurs. Tel est, par exemple, le cas des moissonneuses-batteuses, dont le coût grève à tel point le budget de l'acquéreur individuel qu'il ne peut l'équilibrer qu'en travaillant à façon pour des tiers. Cette forme de l'utilisation en commun présente même certains avantages sur celle de la coopérative proprement dite. Dans l'intérêt de l'affectation la plus rationnelle possible des fonds, les services compétents devront néanmoins intervenir davantage encore en faveur de l'emploi de machines en commun partout où les principes de l'économie d'entreprise permettent de le faire. Dans les années pluvieuses, on ne saurait l'oublier, l'usage de certaines machines en commun est restreint (p. ex. pour les récoltes). Il faut donc déterminer, pour chaque catégorie et pour chaque région, le rapport optimum entre l'utilisation en commun et l'emploi individuel.

2.3 Part du crédit attribuée aux collectivités et aux établissements de droit privé et de droit public

Un avis exprime une certaine critique au sujet de la forte proportion de crédits attribués à des collectivités ou à des établissements. Le fait mérite quelques éclaircissements. Dans le message du 23 juin 1961, nous vous avons indiqué les résultats d'une enquête sur les besoins des cantons en crédits pour les années 1962 à 1967. Bien qu'il ne se fût agi que d'estimations, le rapport établi à l'époque entre les besoins des collectivités et établissements et ceux de personnes physiques concorde dans l'ensemble avec le montant des crédits accordés. Calculée alors à 44,2 pour cent des fonds, la proportion des prêts consentis à des collectivités ou à des établissements jusqu'à fin 1964 atteint 43,2 pour cent; compte tenu des crédits d'investissements cautionnés, elle se limite à 41,2 pour cent.

En ce qui concerne le genre de mesures prises en faveur de collectivités ou d'établissements, il est clair que les améliorations de structure visées (remaniements parcellaires, construction de chemins, achats de terrain par des syndicats d'améliorations foncières, etc.) comptent parmi celles auxquelles la loi confère un caractère de priorité et qui méritent d'être soutenues par tous les moyens, en tant qu'instruments permettant d'améliorer directement les conditions de production et d'exploitation. Il est aussi souhaitable, nous l'avons relevé dans le chapitre précédent, d'encourager l'utilisation de machines en commun, tout au moins dans les limites des investissements pour de telles acquisitions. Les équipements ménagers communautaires enfin sont en principe une bonne chose eux aussi.

Des réductions de crédits doivent ainsi pouvoir être envisagées quand il s'agit de l'achat d'installations communautaires agricoles que l'article 10, lettre b, permet d'encourager et qui sont décrites en détail à l'article 4 de l'ordonnance. Ce sont précisément ces mesures, dont l'appréciation rencontre dans la pratique le plus de difficultés et qui ont même été l'objet de critiques aux

chambres (examen du rapport de gestion de 1964, Conseil national, session de juin 1965). La raison en réside dans le fait que, lorsqu'il s'agit de groupements d'entraide paysanne, il n'est souvent pas facile de tracer une juste limite entre les activités de l'entraide proprement dite et celles qui ont un caractère commercial. Or cette délimitation s'impose dans chaque cas, pour éviter que ne soit faussée la capacité de concurrence entre ces groupements et les exploitations individuelles. C'est pourquoi nous tenons à traiter plus à fond cette question dans le chapitre suivant.

2.4 Concurrence faite aux entreprises individuelles par les groupements d'entraide paysanne

Plusieurs réponses attirent notre attention sur la nécessité d'éviter le risque de créer, par l'octroi des fonds fédéraux, une situation privilégiée pour les entreprises coopératives de l'agriculture.

Les équipements communautaires du secteur laitier occupent une place prépondérante parmi ceux qui jouent un rôle quand il s'agit d'améliorer les conditions de production et d'exploitation dans l'agriculture. Ils représentent un cas spécial qu'il est logique d'aborder en premier lieu, puisque c'est dans ce secteur que se font sentir les effets perturbateurs de la différence de traitement entre groupements d'entraide et entreprises individuelles.

Le particulier qui exploite un centre collecteur agréé exerce, lui aussi, dans le rayon du syndicat, une fonction directement liée aux conditions de production et d'exploitation des entreprises affiliées. Mais comme la notion d'équipements communautaires s'applique exclusivement aux installations de producteurs ou de leurs groupements, les dispositions légales ne permettent pas de prendre en considération les entreprises individuelles.

Nous devons faire ici quelques remarques concernant les cas où les crédits d'investissements sont affectés à la construction ou à l'agrandissement d'autres entreprises d'entraide assumant l'achat et la mise en valeur de produits agricoles. On pourrait faire sien le reproche d'affectation erronée de ces crédits si les autorités compétentes avaient, par ce moyen, financé des mesures que la loi ou l'ordonnance excluent manifestement. Mais l'appréciation devient plus délicate lorsque les mesures ne sortent pas, de toute évidence, des limites de ces dispositions sans pourtant y figurer expressément. Il faut constater que la notion d'équipements communautaires agricoles servant à des fins d'entraide est flottante; autrement dit, il n'est pas toujours facile de discerner si l'on a réellement à faire à une mesure d'entraide au sens de la loi. La question redevient simple dès que la loi ou l'ordonnance est explicite.

L'article 4 de l'ordonnance renseigne sur toute une série de mesures qui sont expressément assimilées à des équipements communautaires agricoles au sens de la loi et peuvent dès lors, sous réserve des autres conditions à satisfaire, être financées avec le concours de crédits d'investissements. L'article 6 précise encore au 2^e alinéa que ces crédits peuvent être accordés dans tous les cas de

mesures au sens de l'ordonnance sur les améliorations foncières, titre premier, troisième chapitre, si les autres conditions de la loi le permettent. Cette disposition tient au fait qu'ils se justifient en général d'octroyer des crédits d'investissements pour couvrir le solde des frais lorsqu'un projet bénéficie d'une aide à fonds perdu accordée par les pouvoirs publics. Si l'Etat alloue une subvention, il reconnaît implicitement le caractère d'intérêt public que présente l'entreprise.

Il est manifeste que les installations, déjà citées, de séchage, de nettoyage et d'entreposage des céréales, qui occupent une large place parmi ces équipements communautaires, relèvent de l'entraide au sens de la loi sur les crédits d'investissements. Or, pour des raisons d'ordre économique, ce genre d'installations est en général prévu en liaison avec celles de syndicats agricoles d'achat et de vente. Dans la mesure où l'activité de ces derniers consiste à fournir des matières auxiliaires de l'agriculture, ils n'ont, bien entendu, pas droit aux crédits pour cette partie-là de leur budget. Dans chaque cas particulier, les frais d'installation sont minutieusement dissociés, de sorte qu'on ne peut pas dire de ces mesures qu'elles viennent fausser, dans ce secteur, les conditions de concurrence à l'égard de l'artisanat.

Il reste à considérer les autres équipements communautaires agricoles (installations des syndicats viticoles, entrepôts frigorifiques pour légumes, caves pour le stockage de produits agricoles du pays, etc.). Leur part est relativement modeste: elle représente à peu près 5 pour cent de tous les prêts consentis. Mais ici encore on examine chaque cas particulier pour s'assurer que l'octroi des crédits

- a. Sert exclusivement à faciliter la réception, le stockage et la mise dans le commerce de la production propre, et
- b. Ne constitue pas une atteinte grave aux conditions de concurrence du commerce local.

On doit reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de prévoir exactement quelles seront pour le commerce les répercussions d'une mesure de ce genre dans tout le bassin de ravitaillement. Les entreprises tendent à la concentration, qui est un moyen de rationaliser. Cette même évolution des structures se reflète aussi dans le domaine des équipements communautaires agricoles. L'organisme élargit sans cesse son rayon d'activité pour devenir de plus en plus rentable. C'est là l'essor qu'on souhaite voir prendre non seulement aux exploitations agricoles, mais aussi et même plus encore aux groupements d'entraide. Les crédits d'investissements sont destinés à stimuler ce développement. Si la loi vise à donner, à bon escient, une impulsion aux organisations d'entraide, la voie qu'elle nous trace est assurément celle d'une judicieuse concentration des moyens en faveur d'unités rationnelles et non celle d'une répartition entre une multitude de groupements locaux. Notons cependant une fois encore, pour dissiper toute équivoque, qu'il s'agit exclusivement, en l'occurrence, de la transformation, de l'entreposage et de la mise dans le commerce des produits agricoles du pays au sens de l'ordonnance (art. 4, 1^{er} al., lettres c et d). De plus,

il y a lieu d'examiner dans chaque cas si les tâches envisagées ne pourraient être confiées à des entreprises désireuses et capables de les exécuter.

Délimiter les mesures d'entraide au sens de la loi et prévenir une concurrence injustifiée, se sont là deux principes qui méritent d'être précisés et codifiés par une adjonction à l'ordonnance. Dans des cas épineux, la division de l'agriculture fera en outre appel aux lumières de représentants du commerce ou de milieux neutres.

2.5 Multiplicité des mesures

La loi prévoit un grand nombre de mesures, mais la pratique, on le constate de plus en plus nettement, tend à porter l'accent sur celles qui visent à améliorer la structure sous la forme de remaniements parcellaires et d'extension du domaine et sous celle d'une production accrue et de bâtiments plus rationnels. La Confédération favorise, elle aussi, cette tendance lors de l'attribution de nouveaux fonds: Il serait dès lors faux, ou pour le moins prématuré, de vouloir exclure dès à présent le financement de certaines catégories de mesures telles que la reprise d'exploitations ou l'acquisition de machines. Il y aura toujours des cas particuliers dans lesquels il sera souhaitable, voire nécessaire, d'accorder des crédits d'investissements même si les mesures ne se classent pas en tête dans l'ordre de priorité.

3. La commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture

La commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture a approuvé, à la majorité, la proposition de porter à 400 millions de francs les moyens disponibles. Elle considère qu'il est indispensable de le faire dans cette proportion pour être en mesure d'améliorer les structures et de rationaliser l'agriculture suivant les exigences de notre temps.

En résumé, les conclusions qui se dégagent des avis reçus sont les suivantes:

- a. Les cantons, les associations économiques et la commission consultative estiment qu'il est en principe urgent d'accroître les crédits d'investissements;
- b. La possibilité d'adopter un régime de contribution aux intérêts doit être examinée.

L'amendement de l'article 20, 2^e alinéa, vise ainsi à porter de 200 millions, respectivement de 250 millions à 350, respectivement à 400 millions de francs les moyens mis à disposition pour les six premières années.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous recommander de prendre acte du troisième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, d'adopter le projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes et de classer les postulats du Conseil national n° 9023 du 6 octobre 1964 (postulat Zeller) et du Conseil des Etats n° 9027 du 1^{er} octobre 1964 (postulat Rohner).

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

Berne, le 10 décembre 1965.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale
modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements
dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 10 décembre 1965 ¹⁾,

arrête :

I

La loi du 23 mars 1962 ²⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes est modifiée comme il suit :

Art. 20, 1^{er} al.

¹ En vue de l'octroi de crédits d'investissements (art. 9, lettre a, art. 13, 1^{er} al., lettre a), la Confédération met les fonds à la disposition des cantons sous la forme de prêts sans intérêt; l'article 21, 2^e alinéa, est réservé. Le crédit global pour les six premières années se monte à trois cent cinquante millions de francs. Le crédit nécessaire annuellement est fixé par l'Assemblée fédérale. Si les circonstances l'exigent, celle-ci est habilitée à augmenter, par une décision qui ne peut être l'objet d'un referendum, de cinquante millions de francs le crédit global.

II

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

16561

¹⁾ FF 1965, III. 433.

²⁾ RO 1962, 1315.

**Troisième rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la situation de
l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération et Message à l'appui d'un
projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9368
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.12.1965
Date	
Data	
Seite	433-544
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 939

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.