

FEUILLE FÉDÉRALE

107^e année

Berne, le 13 janvier 1955

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an; 16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6754

MESSAGE

du

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

(Du 7 janvier 1955)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser, avec le présent message, un projet de loi modifiant les articles 40 et 114 de la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles.

I. GÉNÉRALITÉS

L'endettement de la paysannerie suisse et la nécessité d'aider les agriculteurs tombés sans leur faute dans la gêne préoccupent depuis nombre d'années les autorités fédérales et cantonales, les milieux intéressés ainsi qu'une partie de l'opinion publique. Ce problème complexe a déjà fait l'objet de plusieurs études approfondies et d'une longue série d'actes législatifs. Nous nous référons notamment aux messages du 7 septembre 1928 sur les mesures à prendre pour atténuer la crise agricole, du 25 août 1932 concernant une nouvelle aide financière en faveur des agriculteurs dans la gêne, du 22 décembre 1933 et du 22 février 1935 concernant la prolongation et le développement de cette aide, du 25 juin 1936 à l'appui du projet de loi sur le désendettement d'entreprises agricoles. Ces messages sont étayés par une statistique étendue et renseignent abondamment sur la question. Aussi limiterons-nous nos considérations à celles qui nous semblent indispensables.

II. CONSIDÉRATIONS SUR L'ENDETTEMENT DE L'AGRICULTURE

Il est malheureusement de fait que l'endettement de la terre progresse, depuis le milieu du siècle passé avec quelques interruptions momentanées,

non seulement en Suisse, mais également dans la plupart des autres Etats européens.

Avant la dernière guerre mondiale, plus précisément lors de l'élaboration de la loi sur le désendettement, on estimait qu'en Suisse vingt mille exploitations agricoles environ, soit près de 10 pour cent de l'ensemble, étaient surendettées.

D'après les estimations du secrétariat des paysans suisses, l'endettement de notre agriculture, exprimé en millions de francs, a évolué comme il suit:

	1911	1926	1939	1952
Total de l'actif	8853	10 905	10 900	13 120
Capital en propre	5074	6 758	5 650	6 610
Capital emprunté	3779	4 147	5 250	6 510

Le capital emprunté se répartit de la manière suivante:

	1911	1926	1939	1952
Dettes hypothécaires	3324	3642	4600	5700
Dettes chirographaires	313	352	490	640
(1 ^{re} et 4 ^e classe, art. 219 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite)				
Dettes courantes	142	153	160	170
(5 ^e classe, art. 219 de ladite loi)				

Quant aux engagements de bétail, ils se sont développés de la manière suivante, d'après les enquêtes du département fédéral de justice et police:

	1948	1951	1954
Nombre de cas	5 662	6 372	6 594
Engagements en 1000 francs	12 575	16 624	19 647

Au premier abord, ces chiffres pourraient laisser croire à une aggravation générale de la situation économique de notre agriculture et, partant, à l'inefficacité des mesures de soutien prises en sa faveur. Cette déduction serait cependant erronée si on l'appliquait à l'agriculture considérée dans son ensemble. En effet, si les charges hypothécaires se sont accrues, la valeur des immeubles et du cheptel mort ou vif a, pour sa part, augmenté considérablement. Les capitaux investis dans les exploitations (total de l'actif) ont passé de 10 905 millions de francs en 1926 à 13 120 millions en 1952; il convient cependant aussi de tenir compte de la dépréciation de la monnaie. Pendant la même période, le taux de l'intérêt hypothécaire a été sensiblement réduit, de 5,34 pour cent à 3,5 pour cent, de sorte que le service des intérêts est moins lourd aujourd'hui qu'alors, en dépit de l'augmentation des dettes. Quant à la part des intérêts de l'actif aux frais de production par ha, elle était de 24,5 pour cent en 1923-1930 et de 24,97 pour cent en 1935-1938; elle est tombée à 14,19 pour cent en 1952.

En revanche, les prix des agents de la production, tels que main-d'œuvre, construction, entretien des bâtiments, outils et machines, activité des artisans, etc., ont considérablement augmenté. D'autre part, depuis l'abrogation des prescriptions d'économie de guerre contre la spéculation sur les terres, contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers (arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1940), remplacées par la loi du 12 juin 1951 sur le maintien de la propriété rurale, la hausse des prix des biens-fonds agricoles devient inquiétante, si l'on fait abstraction des mutations intervenues par voie d'héritage ou en vertu du droit de préemption. C'est là une nouvelle source de surendettement pour les acquéreurs ne disposant pas de capitaux suffisants.

Certes, pendant et immédiatement après la guerre, bon nombre d'agriculteurs surendettés ont profité de l'affermissement des prix, de meilleures récoltes et de l'amélioration des conditions de vente pour ramener leurs charges financières à un niveau supportable, autrement dit pour se désendetter par leurs propres moyens. Il serait cependant erroné de généraliser ces cas. En effet, les prix des produits agricoles n'ont été relevés, en général pendant la guerre, que dans la mesure où il s'agissait de couvrir les frais de production. Aussi le pouvoir d'achat relatif des produits agricoles pour l'acquisition des biens de consommation ou des agents de production nécessaires à la famille paysanne resta-t-il inchangé. En outre, l'extension rapide des cultures, notamment l'achat de moyens de traction et de machines supplémentaires occasionna des dépenses multiples. De nombreux agriculteurs furent obligés de procéder aux réparations de bâtiments que la crise d'avant-guerre ne leur avait pas permis de faire. Des difficultés de placement se produisirent à plusieurs reprises ces dernières années, entraînant une dépression des prix; d'autre part, la lutte contre la tuberculose bovine imposa de lourdes charges aux agriculteurs. En tant que les prix des produits restent adaptés aux frais de production et que le degré d'endettement ne s'aggrave pas, la situation de l'agriculture semble être cependant à peu près stabilisée en ce qui concerne les capitaux investis. Mais celle des paysans déjà surendettés avant la guerre ne s'est guère améliorée.

Nécessité de l'œuvre de secours

De l'avis des institutions cantonales de secours et des milieux autorisés, le nombre des domaines surendettés n'a pas beaucoup diminué. Dans les zones peu productives, notamment dans les régions de montagne qui ne se prêtent guère qu'à l'exploitation du bétail, il est encore proportionnellement très grand. Les entreprises sont, suivant les régions, grevées d'hypothèques ou de dettes courantes dépassant l'estimation cadastrale et, partant, la valeur de rendement. Comme les petites et moyennes propriétés prédominent dans notre pays et qu'elles consomment une bonne partie de

leur production, leur rendement ne suffit pas, sans un gain accessoire, à assurer à une famille nombreuse des possibilités d'existence normale. On comprend aisément que ces exploitations se ressentent beaucoup des récoltes déficitaires, du moindre recul des prix, de la mévente, des malheurs survenant dans la famille ou à l'étable.

Ainsi s'explique dans une certaine mesure la disparition progressive des petits domaines et le fait qu'un nombre croissant de jeunes gens abandonnent l'agriculture pour d'autres professions. La dépopulation des vallées de montagne dont la majorité des habitants gagnent leur vie dans l'agriculture, déjà constatée maintes fois, ne laisse pas d'inquiéter. Une fraction importante des petits paysans et des paysans montagnards sont non seulement économiquement faibles, mais réellement dans la gêne. Faute de moyens financiers suffisants, ils ne peuvent profiter comme il conviendrait des possibilités d'améliorer leur exploitation.

Une aide financière devrait être accordée aux agriculteurs dans la gêne pour leur permettre de parer à la pénurie de main-d'œuvre en se procurant les machines indispensables. L'assainissement et l'amélioration zootechnique des troupeaux, les améliorations foncières de tout genre ne sont pas moins urgents. Souvent ces travaux sont déterminants pour la rentabilité d'un domaine. Certes, la Confédération et les cantons subventionnent l'assainissement des troupeaux et des étables, ainsi que les améliorations foncières. Il n'en reste pas moins des cas où les agriculteurs ont beaucoup de peine à fournir leur quote-part sans s'endetter encore davantage. Ils ne peuvent alors sortir de leurs difficultés.

III. LE DÉSENDETTEMENT

On se demandera, dans ces conditions, pourquoi si peu de cantons et d'agriculteurs ont profité des possibilités de désendettement massif que leur offrait la loi du 12 décembre 1940. Rappelons que six cantons seulement, savoir Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne et Neuchâtel procèdent au désendettement et que guère plus de 2 millions de francs seront requis à cet effet pour soixante-dix cas environ, alors que la loi eût permis de créer en vingt ans un fonds de désendettement de 100 millions de francs.

Un grand nombre d'agriculteurs ont espéré pouvoir réduire peu à peu leurs dettes par leurs propres moyens; ils ont ainsi laissé passer le délai de cinq ans fixé par la loi pour demander le désendettement.

Les cantons d'Unterwald-le-Haut et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne pouvaient appliquer la procédure, le surendettement hypothécaire n'existant pas chez eux, grâce à la limite de charges prévue dans leurs lois d'application du code civil. L'endettement sous d'autres formes n'en est pas moins grand dans ces deux cantons.

Dans le Tessin, en Valais et dans certaines régions des Grisons, l'endettement n'est pas hypothécaire, mais avant tout chirographaire, en raison de l'extrême morcellement et de l'exiguïté des biens-fonds.

D'autres cantons ont renoncé à l'application de la loi, parce qu'il leur eût été difficile, sinon impossible d'obtenir les crédits pour couvrir la prestation cantonale.

En outre, quelques cantons, par suite d'une interprétation erronée du texte, ont compté sur la compensation prévue à l'article 115 de la loi. Or, dans l'esprit du législateur, l'octroi de cette compensation est limité aux cantons qui, en raison du faible endettement de leurs biens-fonds agricoles, renoncent à exécuter le désendettement prévu par la loi ou ne l'exécutent que dans une mesure restreinte et par conséquent sont totalement privés, ou presque, des prestations fédérales.

Enfin, même dans les cantons qui appliquent le désendettement, la majorité des agriculteurs obérés ont renoncé à cette mesure, en raison de la complexité de la procédure, de certaines dispositions rigoureuses, telles que la publication de l'appel aux créanciers dans la feuille officielle. Ils redoutaient également les restrictions que la procédure leur imposait pendant vingt ans au moins.

Telles sont les raisons essentielles pour lesquelles la loi du 12 décembre 1940 sur le désendettement de domaines agricoles n'a été appliquée que dans une très faible mesure.

IV. MODIFICATION DE LA LOI DU 12 DÉCEMBRE 1940

Lors de l'élaboration de la loi du 12 décembre 1940, il était admis que le désendettement serait appliqué d'une manière générale et qu'en conséquence l'œuvre de secours instituée en 1932-1934 deviendrait superflue. C'est pourquoi l'article 114 a limité à sept ans la prolongation de l'œuvre de secours, la considérant comme une mesure transitoire et tenant compte du délai de cinq ans accordé au requérant pour demander le désendettement. La loi étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1947, cette période de sept ans expirait le 31 décembre 1953.

Cette situation nouvelle exige pour plusieurs raisons une révision de la loi du 12 décembre 1940. Tout d'abord, il est inutile de continuer à alimenter le fonds de désendettement par des versements annuels de 5 millions de francs, les versements effectués jusqu'ici, d'un total de 30 millions de francs, dépassant déjà de beaucoup les sommes nécessaires pour liquider les quelques demandes reçues. Il s'agit donc de supprimer une obligation légale devenue superflue. Rappelons que, par arrêté du 30 décembre 1952, le Conseil fédéral a déjà abrogé les dispositions de l'ordonnance du 16 novembre 1945 relatives à la compensation prévue à l'article 115 de la loi précitée.

La disposition selon laquelle la Confédération doit créer, en vingt annuités de 5 millions de francs, un fonds de désendettement de 100 millions, visait uniquement à limiter les charges financières de la Confédération. En fait, on pensait primitivement que si l'on ne fixait pas nettement le maximum à 100 millions de francs en créant un fonds, les charges de désendettement agricole dépasseraient considérablement ce chiffre. On constate aujourd'hui que 2 millions de francs suffiront; dès lors, la limitation à 100 millions et la constitution d'un fonds correspondant n'ont plus de raison d'être.

Si les versements à ce fonds ne sont pas des dépenses effectives de la Confédération, ils n'en constituent pas moins des charges qui pèsent sur la situation de fortune exprimée au bilan. Le fonds de désendettement, comme les autres provisions, figure au passif et augmente le découvert d'autant, ce que l'on doit considérer comme inopportun. C'est pourquoi nous proposons d'abroger la disposition de l'article 40 de la loi sur la dotation annuelle du fonds de désendettement et de s'en tenir aux 30 millions de francs déjà versés.

La loi sur le désendettement prévoit encore un fonds de secours qu'en vertu de l'article 114 la Confédération pouvait alimenter pendant sept ans jusqu'à concurrence de 3 millions de francs au maximum par an. Les besoins ayant été bien inférieurs, les versements à ce fonds ne se montent qu'à 3 200 000 francs. Les prélèvements effectués de 1947 à 1953 n'ont atteint que 1 168 215 francs; il reste donc un solde actif de 2 031 785 francs.

Or, il est manifestement nécessaire de continuer l'œuvre en faveur des agriculteurs dans la gêne et d'utiliser à cet effet le reliquat du fonds de secours. Les subventions cependant peuvent être accordées non pas en vertu de l'existence d'une provision, mais seulement si la Confédération y est autorisée. Une disposition légale est donc indispensable.

Depuis plusieurs années, le département de justice et police a entrepris la revision de la loi de désendettement; un projet a été élaboré en 1953 déjà. Pour l'essentiel, il s'agit de jeter les bases nécessaires pour continuer l'œuvre en faveur des agriculteurs dans la gêne et de mieux adapter aux circonstances actuelles les dispositions qui régissent cette œuvre.

Le projet de loi a été soumis à l'appréciation des cantons et des diverses organisations économiques qui, en général, l'ont approuvé; quelques divergences d'opinions doivent encore être aplanies avant que la revision totale puisse être proposée aux chambres fédérales.

Nécessité d'un régime transitoire

Comme la Confédération n'a plus, depuis le 1^{er} janvier 1954, de base légale lui permettant de poursuivre l'œuvre de secours, une solution s'impose à l'heure actuelle. Si, en effet, la plupart des institutions cantonales disposent encore de ressources appréciables pour secourir les agriculteurs dans

la gêne, d'autres, faute de fonds suffisants, sont obligées de réduire considérablement leur activité, tandis que d'autres encore, dans quelques cantons de montagne surtout, ont épuisé leurs fonds et ne peuvent plus intervenir, bien qu'il y ait un nombre non négligeable de cas où une aide serait urgente. La nécessité de poursuivre l'œuvre de secours en faveur des agriculteurs dans la gêne est reconnue par la grande majorité des cantons et des associations économiques, comme aussi par l'union suisse des paysans, le groupement des paysans de la montagne et les caisses d'aide cantonales. Différentes requêtes ont été adressées à ce sujet au Conseil fédéral; des demandes concrètes émanant des cantons de Schwyz, d'Uri, d'Unterwald-le-Bas et du Valais sont parvenues à la division de l'agriculture, qui à défaut de bases légales, a dû les écarter. Nous rappelons également la question écrite déposée à la session de juin dernier par M. le conseiller national Wagner.

Nous avons déjà signalé que le reliquat du fonds de secours se montait à un peu plus de 2 millions de francs à fin 1953. Le projet vise à compléter l'article 114 de la loi sur le désendettement de manière à permettre l'utilisation de ces moyens en faveur des agriculteurs dans la gêne et, partant, la continuation de l'œuvre de secours. En outre, la solution transitoire doit libérer la Confédération de l'obligation de continuer à alimenter le fonds de désendettement par des versements annuels de 5 millions de francs. L'article 40 de la loi doit être modifié en conséquence.

Il conviendrait enfin d'autoriser les caisses cantonales d'aide aux agriculteurs constituées en sociétés coopératives à conserver leur forme juridique, la plupart de ces organismes n'étant pas des sociétés coopératives ordinaires. Elles ont en quelque sorte un caractère semi-officiel, puisque les pouvoirs publics y exercent une influence considérable. Or, l'attribution d'une seule voix, conformément aux dispositions impératives de la loi, (art. 885 du code des obligations), ne paraît guère équitable à l'égard des autorités appelées à distribuer des deniers publics. Par conséquent, nous estimons qu'il se justifie entièrement de prévoir en faveur des statuts de ces caisses la possibilité de déroger au code des obligations. A notre avis, il ne saurait en résulter des inconvénients, du fait que le nombre des caisses est minime (environ une demi-douzaine) et, notamment, que leurs statuts doivent de toute façon être approuvés par le Conseil fédéral. Il est donc difficilement concevable que des abus puissent se produire. Un 5^e alinéa pourrait compléter à cet effet les dispositions de l'article 114 précité.

Modifications proposées

1. L'article 40 de la loi sur le désendettement dispose à son 2^e alinéa que la Confédération alimente pendant vingt ans un fonds de désendettement par des subsides annuels de 5 millions de francs. Cette disposition doit être abrogée et remplacée par le texte suivant: « La Confédération

prélève sur le fonds de désendettement les subsides prévus dans la présente loi.»

2. Afin de permettre la continuation de l'œuvre de secours, l'article 114 de la loi sur le désendettement sera complété par un nouvel alinéa 4 dont la teneur est la suivante: «La Confédération peut affecter aux mêmes fins le reliquat du fonds de secours qui n'a pas été utilisé par les cantons jusqu'à fin 1953.»

3. Enfin, l'article 114 doit encore être complété par un 5^e alinéa disposant que: «Les statuts des caisses d'aide à l'agriculture obérée constituées en sociétés coopératives peuvent déroger aux dispositions du code des obligations.»

La solution transitoire que nous proposons ne nécessite aucune autre modification. L'aide à l'agriculture obérée sera régie, comme jusqu'ici, par les dispositions des arrêtés fédéraux de 1932-1934 et de l'ordonnance du 16 novembre 1945 sur le désendettement de domaines agricoles (notamment art. 97 s.). Les moyens financiers encore disponibles permettront d'assurer la transition entre l'ancien régime et le statut définitif qui sera instauré ultérieurement. Au regard des subsides alloués ces dernières années — environ 300 000 francs par an — ils suffiront vraisemblablement pour de nombreuses années.

La Confédération continuera à n'accorder des subsides qu'aux cantons financièrement faibles dont les institutions d'aide ne disposent plus de moyens suffisants, c'est-à-dire limités à des cas concrets et subordonnés à la condition que les cantons octroient une prestation conforme aux normes légales.

L'aide des institutions cantonales restera strictement individuelle. Elle ne sera accordée que si ses effets promettent d'être efficaces et durables, ce qui exige l'examen approfondi de chaque cas. Seuls en bénéficieront les agriculteurs tombés dans la gêne sans qu'ils puissent être rendus responsables de leur situation et dont l'honnêteté est reconnue.

L'aide est accordée par les institutions cantonales de secours sous la forme de prêts sans intérêt ou à intérêt réduit ou encore sous forme de cautionnement, exceptionnellement à fonds perdu, mais seulement si le recours au crédit ordinaire n'est pas possible. L'expérience a montré que le prêt sans intérêt ou à intérêt réduit et le cautionnement constituent le plus souvent la solution la meilleure et la plus économique.

L'œuvre de secours pratiquée depuis plus de vingt ans a été bien-faisante et, dans l'ensemble, efficace. Elle a préservé, pendant les périodes de crise ou de dépression économique, des milliers de paysans de la réalisation forcée de leur ferme. Elle a permis à un bon nombre d'affermir leur situation précaire en convertissant, à des conditions supportables, des dettes à intérêt élevé ou en réduisant des charges hypothécaires ou autres.

Maints domaines lui doivent un accroissement de leur productivité et de leur rentabilité. En outre, grâce à l'œuvre de secours, une multitude d'exploitations ont pu se mécaniser ou se rationaliser progressivement. En bref, on peut dire que l'aide à l'agriculture obérée a contribué à retenir sur leurs terres des paysans économiquement faibles et qu'à l'avenir elle constituera un des moyens de lutte les plus efficaces contre la désertion des campagnes, en particulier dans les régions de montagne.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet de loi ci-joint et saisissons cette occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 janvier 1955.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

celle qui concerne le désendettement de domaines agricoles

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 7 janvier 1955,

*arrête:***I**

Les articles 40 et 114 de la loi du 12 décembre 1940 ⁽¹⁾ sur le désendettement de domaines agricoles sont modifiés comme il suit:

Art. 40, 2^e al.

² La Confédération prélève sur le fonds de désendettement les subsides prévus dans la présente loi.

Art. 114, 4^e et 5^e al. (nouveaux)

⁴ La Confédération peut affecter aux mêmes fins la part du fonds de secours qui n'a pas été employée par les cantons jusqu'à fin 1953.

⁵ Les statuts des caisses d'aide à l'agriculture obérée constituées en sociétés coopératives peuvent déroger aux dispositions du code des obligations.

II

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

⁽¹⁾ RS 9, 79.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la révision de la loi sur le désendettement de domaines agricoles (Du 7 janvier 1955)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6754
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.01.1955
Date	
Data	
Seite	33-42
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 756

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.