

86.037

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur les crédits d'investissements et l'aide
aux exploitations paysannes**

du 16 juin 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Avec le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification de la loi fédérale sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes, du 23 mars 1962.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 juin 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Egli
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI; RS 914.1) est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1962 (RO 1962 1315). L'article 8 de ladite loi prévoit qu'après l'expiration de 25 ans, aucun prêt d'investissement ne sera plus accordé ou cautionné. La possibilité pour la Confédération de mettre de nouveaux fonds à disposition dépend du même délai (art. 20). Si l'on veut que l'agriculture suisse puisse continuer à bénéficier de cette mesure, la loi actuelle doit être modifiée à partir du 1^{er} novembre 1987.

Notre première intention était de procéder à une révision matérielle partielle. Aux fins de pouvoir étudier à fond la teneur de la LCI – en rapport également avec le second train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – nous proposons que la possibilité d'octroyer des crédits d'investissements et de verser des fonds aux cantons soit prorogée de cinq ans.

Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Situation initiale**
- 111** **La loi de 1962**

Le 1^{er} novembre 1962, le Conseil fédéral a mis en vigueur la loi fédérale du 23 mars 1962 et l'ordonnance (OCI; RS 914.11) du 26 octobre 1962 qui s'y rapporte. Toutes deux constituent la base légale qui donne à la Confédération la possibilité de mettre à disposition des cantons les fonds nécessaires à l'octroi de prêts sans intérêt ou à intérêt réduit. Ceux-ci sont utilisés d'une part pour améliorer les bases de production et d'exploitation (crédits d'investissements), d'autre part pour redresser des situations financièrement précaires (aide aux exploitations paysannes). Les crédits d'investissements représentent de loin la mesure la plus importante. La loi autorise en outre l'octroi de cautions.

Depuis son introduction, la LCI a été modifiée deux fois, à savoir le 23 juin 1966 (RO 1966 1384) et le 8 octobre 1971 (RO 1972 2749 2755). Les modifications apportées en ces occasions-là permirent notamment l'octroi de fonds supplémentaires, selon les besoins des cantons et la situation financière de la Confédération.

112 **Crédits d'investissements**

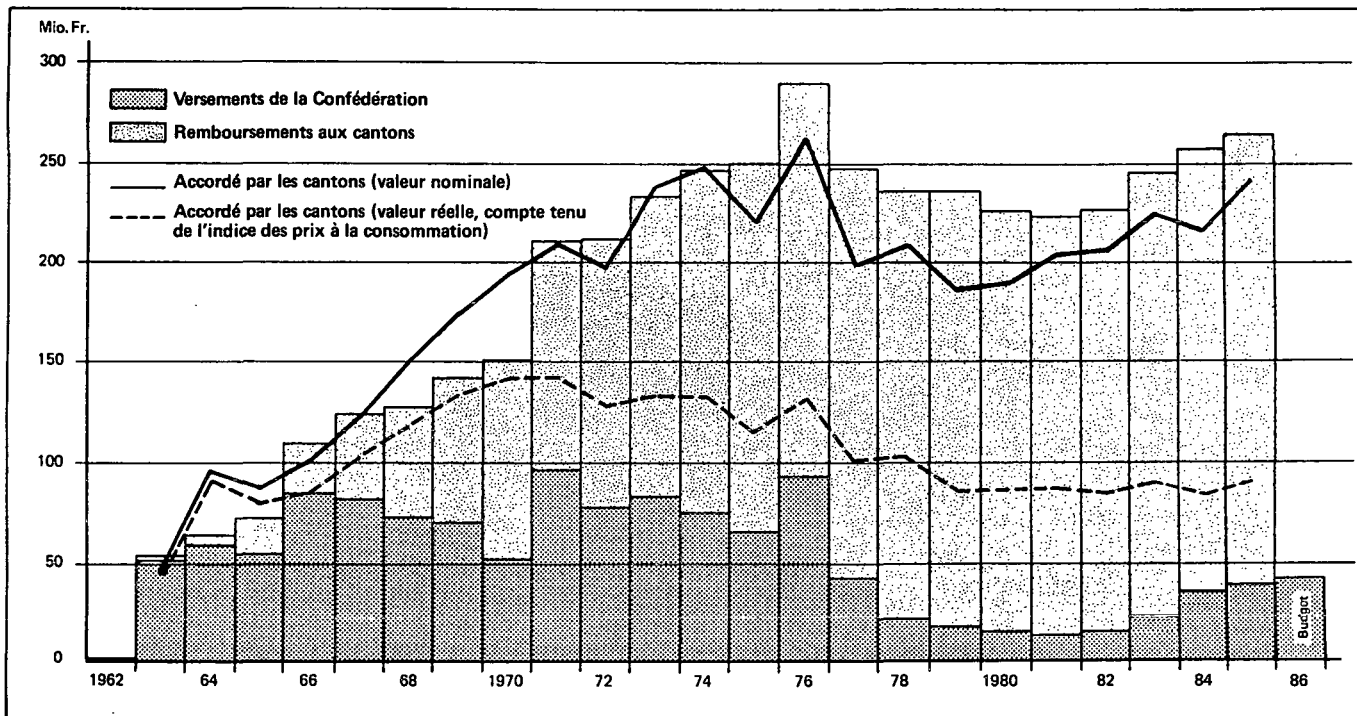
112.1 **Fonds mis à disposition par la Confédération**

Entre la date de l'entrée en vigueur de la LCI et la fin de 1985, la Confédération a mis à disposition des cantons un montant total de 1 225 255 000 francs. Il ressort du graphique ci-après que ces versements, qui totalisaient jusqu'en 1976 environ 70 millions de francs par an, ont connu depuis une régression importante, due aux difficultés financières de la Confédération. De 1978 à 1982, ils n'ont été que d'une quinzaine de millions par année. Depuis lors, ils ont pu être progressivement augmentés, pour atteindre 40 millions de francs en 1986.

112.2 **Montants accordés**

Les sommes remboursées aux cantons pouvant être réinvesties, le montant total des crédits octroyés est nettement supérieur aux fonds mis à disposition par la Confédération. C'est ainsi que jusqu'à fin 1985, les prêts accordés ont atteint la somme de 4 milliards de francs en chiffres ronds, répartis entre 10 888 collectivités et établissements et 73 474 personnes physiques. Parmi ces dernières, nombreuses sont celles qui ont déjà profité de prêts à plusieurs reprises, pour différents investissements. Si l'on exclut ces crédits subséquents, il s'avère que quelque 48 000 exploitations agricoles, soit à

Prêts d'investissements – Versements de la Confédération et remboursements aux cantons



peu près les deux tiers de celles qui sont exploitées à titre principal, ont au moins une fois bénéficié directement de cette aide aux investissements.

Comme suite à la forte réduction des fonds attribués chaque année par la Confédération, les services cantonaux ont, à la fin des années septante et au début des années quatre-vingts, dû compter bien plus que par le passé sur les fonds provenant des remboursements de prêts. Ceux-ci n'ont pas suffi au début à compenser la réduction des crédits alloués par la Confédération. C'est pourquoi le montant annuel des prêts accordés par les cantons s'est d'abord fortement réduit; ce n'est qu'aujourd'hui qu'il atteint de nouveau un niveau comparable à celui du milieu des années septante. En valeur réelle, la somme des prêts accordés au cours des dernières années s'est plus ou moins stabilisée à un niveau nettement inférieur à celui des années septante (voir sur le graphique, la courbe «Accordé par les cantons, valeur réelle»).

Les deux courbes du graphique donnent une image fidèle de l'évolution. Les montants (en mio. de fr.) sont cependant un peu trop élevés par rapport à la réalité (de 6 % environ actuellement) étant donné qu'ils comprennent aussi des soldes de crédits antérieurs. Il en va de même des remboursements.

82 pour cent environ du montant global des fonds octroyés par la Confédération sont des prêts consentis à des personnes physiques, 13 pour cent représentent des prêts alloués à moyen ou à long terme à des personnes morales et 4 pour cent sont des crédits de construction. Ces derniers sont accordés sous forme de comptes courants devant financer d'importants travaux d'améliorations et d'aménagements entrepris dans la région de montagne. Parmi les bénéficiaires, la part des personnes physiques a augmenté ces dernières années, car elles sont bien plus tributaires d'une aide que les personnes morales et bénéficient d'une certaine priorité quand les fonds à disposition sont restreints.

112.3 Remboursement des prêts

Les prêts doivent être remboursés dans un délai déterminé, de 25 ans au plus. Durant ces dix dernières années, les personnes morales ont en moyenne remboursé leurs prêts en 11 ans (les crédits de construction remboursables en un à deux ans non compris) et les personnes physiques en 14 ans environ.

Comparés au volume des fonds investis, les arriérés sont modestes, ce qui prouve que les bénéficiaires de prêts tiennent généralement leurs engagements.

113 Aide aux exploitations paysannes

Cette mesure permet d'octroyer des prêts en général sans intérêts à des agriculteurs qui, sans faute de leur part, se trouvent dans une situation finan-

cière difficile et méritent d'être soutenus. Il ne s'agit pas de faciliter des investissements, mais de convertir des dettes existantes. Il y a aussi la possibilité d'octroyer des contributions à fonds perdu, ce qui constitue l'exception, ou d'accorder des cautions.

Jusqu'au 31 décembre 1985, la Confédération a mis à disposition des cautions au titre d'aide aux exploitations paysannes, un montant total de 54 millions de francs en chiffres ronds, dont 21,2 millions sont des fonds de la Confédération transférés en 1962 des anciennes institutions de secours agricoles. A la différence des crédits d'investissements, l'aide aux exploitations paysannes prévoit une participation des cantons qui varie – suivant leur capacité financière et compte tenu de leurs régions de montagne – entre 33 et 100 pour cent des fonds mis à disposition par la Confédération.

Comparée aux crédits d'investissements, l'aide aux exploitations paysannes joue un rôle plutôt modeste, ce qui incite à penser que les embarras financiers non imputables à l'exploitant sont devenus des cas rares dans l'agriculture. Cette forme d'aide demeure toutefois pleinement justifiée et rend des services fort appréciés, notamment dans des circonstances exceptionnelles (gel, sécheresse, campagnols, etc.).

12 Résultats de la procédure préliminaire

121 Travaux de la commission d'experts

Concernant le prolongement de la validité de la LCI et les modifications éventuelles à lui apporter, il paraissait indiqué de consulter des experts en dehors de l'Administration fédérale. C'est pourquoi une commission comprenant 11 membres et présidée par le professeur Peter Rieder (EPF Zurich) a été instituée le 18 janvier 1984. Dans leur rapport, les experts se sont prononcés de façon très positive envers la LCI. Voici un résumé dudit rapport:

Les crédits d'investissements se sont avérés une mesure extrêmement efficace et appréciée, qui a grandement contribué à l'amélioration des bases de production et à la modernisation de l'agriculture. Ces crédits à court terme, accordés le plus souvent francs d'intérêts, permettent de résoudre les problèmes d'un grand nombre d'exploitations grâce à la rapide circulation de l'argent.

Ils encouragent des solutions économiques et l'initiative personnelle. Leur influence sur le revenu agricole est considérable. D'une part, ils permettent d'économiser des frais d'intérêts (environ 67 mio. de fr. par année actuellement); d'autre part ils rendent possible des mesures de rationalisation qui, sans eux, ne seraient guère réalisables.

Les crédits d'investissements exercent de même une influence positive sur le degré d'endettement, notamment du fait que depuis 1971 les bénéficiaires sont tenus de rembourser, au rythme de prestations raisonnables, les autres prêts qu'ils ont contractés auprès d'instituts bancaires, de particuliers, etc., y compris les prêts hypothécaires de 1^{er} rang dont la majorité des banques

n'exigent pas le remboursement. Cette obligation de rembourser et les économies d'intérêts réalisées expliquent en grande partie que l'évolution profonde des structures agricoles ait pu avoir lieu sans augmentation du taux d'endettement.

Les investissements à faire dans l'agriculture, notamment dans les bâtiments ruraux, restent malgré tout considérables et les fonds disponibles ne suffisent pas pour donner suite à toutes les demandes qui satisfont aux conditions légales; cela d'autant moins que l'inflation déploie ici tous ses effets. De plus, il s'avère indiqué dans certains cas de remplacer des subsides à fonds perdu par des prêts sans intérêts, pour obtenir une efficacité maximum des fonds engagés.

Toutes ces raisons ont incité la commission d'experts à proposer, à l'unanimité et sans réserve, de reconduire la LCI. Par la même occasion, elle suggère un certain nombre de modifications qui n'ont pas, cependant, une importance fondamentale.

Le Conseil fédéral se rallie au jugement favorable exprimé par la commission d'experts sur les crédits d'investissements; il est d'avis que cette mesure efficace pour l'agriculture mérite d'être reconduite.

122 Prorogation plutôt que révision partielle

Vu, entre autres, le second train de mesures en rapport avec la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à une révision partielle prévoyant de nombreuses modifications pour proposer seulement la prorogation de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} novembre 1992, de la possibilité d'octroyer des crédits d'investissements et de verser des fonds fédéraux aux cantons. Il a retenu cette solution notamment parce que le rapport précité concernant le second train de mesures d'une part, et le rapport de la commission d'experts d'autre part, divergent sur les questions de financement. La prorogation de cinq ans permettra de soumettre l'ensemble des problèmes concernant les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes à une étude approfondie, les prestations actuelles de la Confédération étant maintenues pendant ce temps. La question suivante reste posée: le délai prolongé disponible sera-t-il utilisé pour entreprendre une révision totale de la loi ou la modification future sera-t-elle restreinte à une révision partielle?

123 Procédure de consultation

La LCI a donné satisfaction et bénéficie de la faveur et du soutien des milieux étrangers à l'agriculture également. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renoncer à soumettre la question de la prolongation de sa validité (de cinq ans) à la procédure de consultation. Il est vrai que l'article 32, 2^e alinéa de la constitution fédérale prévoit une consultation des cantons dès lors qu'il s'agit de projets qui touchent, entre autres objets, la

disposition constitutionnelle dont il est question ici (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b). Cette obligation d'entendre les cantons ne signifie cependant pas qu'elle soit applicable à toute modification. On peut renoncer à engager une procédure de consultation, lorsque les modifications envisagées ont une portée matérielle réduite. Tel est le cas en l'occurrence. Il s'agit seulement d'une prolongation de délai, à laquelle les cantons sont de toute évidence intéressés. Lors de la révision matérielle de la loi, qui suivra, les cantons et les organisations que cela concerne auront, en temps utile, l'occasion de se prononcer.

2 Partie spéciale: Commentaire sur la modification de la loi

Aux fins de reconduire la réglementation actuelle, il est nécessaire de modifier trois articles, à savoir: l'article 8 qui limite la période pendant laquelle on peut accorder des prêts et l'article 20, 2^e alinéa, qui prévoit le versement subséquent de fonds fédéraux aux cantons. Dans les deux cas, il convient de prolonger le délai de validité de cinq ans. Enfin, l'article 23, dans lequel est fixé le délai imparti pour le remboursement des fonds fédéraux, doit être également reculé de cinq ans.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Le prolongement du délai a pour conséquence que les cantons continuent à bénéficier pendant cinq ans encore de fonds octroyés selon les besoins et compte tenu de la situation financière de la Confédération. Le graphique sous chiffre 112.1 renseigne sur les montants mis annuellement à disposition par la Confédération.

32 Effets sur l'état du personnel

Les modifications proposées sont sans effet sur l'état du personnel fédéral ou cantonal chargé de l'exécution de la LCI.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 157, ch. 52). Il prévoyait, il est vrai, une modification importante de la loi et non pas un simple prolongement de sa validité.

5 Constitutionnalité

Le prolongement du délai ne modifie en rien la constitutionnalité de la loi.

Loi fédérale sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1986¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 23 mars 1962²⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes est modifiée comme il suit:

Modification de chiffres

Dans les articles 8, première phrase, et 23, 1^{er} alinéa première phrase et 2^e alinéa, le chiffre «25» est remplacé par «30», dans l'article 20, 2^e alinéa, le chiffre «19» par «24».*)

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} novembre 1987.

30844

¹⁾ FF 1986 II 1150

²⁾ RS 914.1

*) Prolongation (de cinq ans) du délai pour l'octroi de crédits d'investissements et du versement de fonds de la Confédération aux cantons.

Message concernant la modification de la loi fédérale sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes du 16 juin 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.08.1986
Date	
Data	
Seite	1150-1158
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 826

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.