

**Message  
concernant le financement des contributions à l'exploita-  
tion agricole du sol dans des conditions difficiles, durant  
la période comprise entre 1985 et 1989**

du 29 février 1984

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral sur le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles, durant la période qui s'étend de 1985 à 1989.

Simultanément, nous vous proposons de classer les postulats suivants:

1982 P 82.307 Contributions à la surface versées en régions de monta-  
gne (N 25. 6. 82, Kühne)

1982 P 82.341 Agriculture de montagne. Contributions à l'exploitation  
agricole du sol (S 21. 6. 82, Zumbühl)

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

29 février 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## **Vue d'ensemble**

*Les contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles ont été versées pour la première fois en 1980. Avec les contributions aux frais des détenteurs de bétail, elles constituent le paiement compensatoire le plus important dont bénéficient les agriculteurs des régions de montagne et des collines.*

*La loi fédérale du 14 décembre 1979 fait une distinction entre les contributions à la surface et les contributions d'estivage. Aux termes de l'ordonnance du Conseil fédéral, les contributions à la surface sont versées aux exploitants de terres en pente présentant 18 pour cent et plus de déclivité; en région de plaine, seules les terres en forte pente, 35 pour cent et plus de déclivité, sont prises en considération pour l'octroi de contributions. En 1982, quelque 55 000 agriculteurs en chiffre rond ont reçu des contributions à la surface, totalisant environ 62 millions de francs.*

*Les contributions d'estivage sont versées à ceux qui gèrent soit une exploitation sise sur des alpages proprement dits, soit une exploitation d'estivage de type alpestre, pour du gros et menu bétail. En 1982, quelque 10 100 ayants droit ont reçu des contributions d'estivage totalisant 21 millions de francs en chiffre rond.*

*Les contributions à l'exploitation ont donné satisfaction et doivent être maintenues! L'article 7 de la loi prévoit que: «Les fonds nécessaires sont accordés tous les cinq ans sur la base d'un arrêté fédéral simple». Le montant libéré pour la période comprise entre 1980 et 1984 a été de 385 millions de francs. Par le présent message, nous vous proposons d'élever à 540 millions de francs le plafond de dépenses pour la période comprise entre 1985 et 1989. Cela permettra non seulement de compenser les effets du renchérissement, mais encore de relever quelque peu la valeur réelle de ces versements compensatoires.*

# Message

## 1 Introduction

Le 14 décembre 1979, les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 910.2). Aux termes de l'article 7, «les fonds nécessaires sont accordés tous les cinq ans sur la base d'un arrêté fédéral simple» (1<sup>er</sup> al.) et «ils sont prélevés en premier lieu sur le produit des suppléments de prix qui frappent les denrées fourragères importées» (2<sup>e</sup> al.). L'arrêté fédéral du 28 novembre 1979 (FF 1980 II 605), actuellement en vigueur, sur le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol prévoit, pour la période qui s'étend de 1980 à 1984, un montant de 385 millions de francs (plafond de dépenses). La validité sera échuë à la fin de l'année 1984. Un nouvel arrêté fédéral devient donc nécessaire, pour la période de 1985 à 1989.

## 2 Généralités

### 2.1 Mesures d'encouragement consenties par la Confédération en faveur de l'agriculture de montagne

L'agriculture de montagne se trouve désavantagée, à différents points de vue, par rapport à celle de plaine. Les rudesses du climat, une période de végétation plus courte, la configuration accidentée des terrains et les structures des entreprises renchérisent la production. La politique agricole tient compte sous divers aspects de ces désavantages.

L'amélioration des bases de production (subsidés en faveur des améliorations foncières, crédits agricoles) tient une place importante dans les efforts déployés pour encourager l'agriculture de montagne et celle de la région des collines. A elle seule toutefois, elle ne permet pas de résoudre le problème du revenu. Pour y parvenir, il est nécessaire de recourir au versement de suppléments de revenu et de prendre d'autres mesures particulières, touchant notamment le secteur de la production animale.

Actuellement, la politique en matière de revenu agricole est dictée par la conception suivante: les prix payés aux producteurs sont fixés d'après les conditions rencontrées en plaine. L'on attend des paysans de cette région qu'il se créent un revenu par la vente de leurs produits à des prix couvrant les frais de production. Etant donné qu'en principe les prix payés aux producteurs ne varient pas d'une région à l'autre, il convient de faire appel à des mesures spéciales aux fins de couvrir les coûts plus élevés dans les régions défavorisées. De telles mesures existent – comme déjà dit – principalement sous forme de paiements compensatoires directs (suppléments de revenu).

*Le tableau 1* donne une vue d'ensemble des principales mesures dont bénéficie l'agriculture de montagne et des régions de collines. Il en ressort que

les dépenses servant à compléter directement le revenu (ch. 1 à 7) ont augmenté depuis 1974 à 1982 de 55 pour cent; l'augmentation a été plus forte pour les contributions versées aux détenteurs de vaches et en faveur de la vente du bétail.

Dans le détail, ces diverses mesures donnent lieu aux commentaires suivants: *La contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines* n'a pas été augmentée entre 1974 et 1982. Pour les années 1983 et 1984, les Chambres fédérales ont approuvé un plafond de dépenses de 350 millions de francs. Le Conseil fédéral a donc pu augmenter les contributions annuelles de 40 pour cent environ. Par suite de l'introduction, en 1980, des *contributions à l'exploitation agricole du sol*, le montant réservé au versement de suppléments de revenu a fortement augmenté. Pareillement, les contributions spéciales, allouées pour encourager la culture des champs dans les régions aux conditions d'exploitation défavorables, ont été relevées ces derniers temps à diverses reprises; c'est le cas des subsides à la production pour les céréales panifiables, des contributions à la surface pour les pommes de terre et des suppléments aux primes de culture pour les céréales fourragères.

Les dépenses de la Confédération visant à *encourager la vente du bétail* se sont aussi notablement accrues ces dernières années, cela malgré le fait que, depuis 1977, la part des cantons soit proportionnellement plus élevée. Ces mesures (campagnes d'élimination, achats destinés à alléger le marché, contributions à l'exportation, etc.) revêtent une importance toute particulière pour les régions de montagne où, du fait des conditions topographiques et climatiques, la production animale joue un rôle primordial.

Le train de mesures indiqué au *tableau 1* profite intégralement, ou surtout, aux exploitations de montagne et des collines. Par ailleurs, il existe toute une série de mesures de politique agricole qui s'appliquent à l'ensemble du pays et prévoient des taux de subventions plus élevés pour la région de montagne. Malgré la situation précaire des finances de la Confédération, le Parlement, comme le Conseil fédéral, se sont toujours efforcés de réduire ainsi les différences de revenu entre les paysans de montagne et ceux de plaine, engageant à cet effet des fonds considérables.

## 22 Situation de l'agriculture de montagne sur le plan du revenu

Les diverses mesures prises en faveur de l'agriculture de montagne, ainsi que l'effort important consenti par les paysans eux-mêmes ont permis d'améliorer notablement, au cours des années passées, le revenu agricole dans les régions en question (voir *tableau 2*).

**Les principales dépenses en faveur de l'agriculture de montagne et de la zone préalpine des collines, en 1974 et 1982, et selon budget 1984**  
(subsidés pour améliorations foncières et aide en matière d'investissements non compris)

*Tableau 1*

Contributions	Montants en mio. de fr.		
	1974	1982	Budget 1984
1. Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines . . . . .	130,0	120,6	170,2 <sup>5)</sup>
2. Subsidés destinés à améliorer l'exploitation et l'hygiène du bétail en montagne . . . . .	15,1	14,9	15,2
3. Contributions à l'exploitation agricole du sol (contributions à la surface et contributions d'estivage) . . . . .	—	83,0	82,5
4. Primes de culture pour céréales fourragères <sup>1) 2)</sup> . . . . .	14,6	32,7	32,7 <sup>5)</sup>
5. Subsidés à la production pour céréales panifiables . . . . .	2,3 <sup>3)</sup>	9,2	10,5
6. Contributions à la surface pour la culture de pommes de terre <sup>2)</sup> . . . . .	2,3	4,0	4,2
7. Allocations familiales <sup>4)</sup> . . . . .	34,4	43,7	58
Total (chiffres 1 à 7) . . . . .	198,7	308,1	373,3
(en % de 1974) . . . . .	(100)	(155)	(188)
8. Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé . . . . .	14,4	51,2	67,0
9. Dépenses pour le placement de bétail . . . . .	27,6	63,7	66,0
Total (chiffres 1 à 9) . . . . .	240,7	423,0	506,3
(en % de 1974) . . . . .	(100)	(176)	(210)

<sup>1)</sup> Prime de base et suppléments.

<sup>2)</sup> La quote-part estimée de terrains en pente dans la zone des collines.

<sup>3)</sup> Suppléments de montagne au prix de prise en charge (remplacés en 1976 par les contributions à la surface).

<sup>4)</sup> Total des versements aux régions de montagne et des collines, quote-part estimée de la zone des collines.

<sup>5)</sup> Chiffre provisoire.

## Revenu total et consommation par famille<sup>1)</sup> et par an dans les exploitations comptables-témoins de la région de montagne

Tableau 2

Rubriques	1972-1974 Fr.	1975-1977 Fr.	1978-1980 Fr.	1981 Fr.	1982 Fr.
Revenu agricole .....	27 435	31 743	34 737	42 475	42 651
Intérêts déduits <sup>2)</sup> .....	5 685	6 549	5 651	7 232	8 903
Solde = produit du travail <sup>3)</sup>	21 750	25 194	29 086	35 243	33 748
Revenu accessoire régulier .	7 476	7 311	7 070	7 518	8 118
Gain de vente de terrains <sup>4)</sup> .	315	225	96	5	- 4
Revenu total .....	35 226	39 279	41 903	49 998	50 765
(1972-1974 = 100) .....	(100)	(112)	(119)	(142)	(144)
Consommation de la famille .....	23 558	28 588	31 661	34 737	36 873
Différence (épargne) <sup>5)</sup> .....	11 668	10 691	10 242	15 261	13 892
Différence (en % du revenu)	(33,1)	(27,2)	(24,4)	(30,5)	(27,4)
<sup>1)</sup> Chef d'exploitation, paysanne et membres de la famille sans rétribution pour leur travail. <sup>2)</sup> Capital propre investi dans l'exploitation (p. ex. pour 1982: 151 000 fr.). <sup>3)</sup> Pour 451 journées de travail de la famille dans l'exploitation (1982). <sup>4)</sup> Amortissements pour achats de terrains déduits; (65 fr. en 1982). <sup>5)</sup> Utilisée dans une grande mesure pour financer les investissements dans l'exploitation.					
<b>Sources:</b> SPS, Recherches comptables effectuées dans les exploitations agricoles (jusqu'en 1976) FAT, Résultats du dépouillement centralisé de données comptables (depuis 1977)					

En fait, l'augmentation du revenu total a été de 50 pour cent au cours des dix dernières années, c'est-à-dire depuis 1972 à 1974. Toutefois, les chiffres du *tableau 3* révèlent que la différence existant entre le revenu agricole des exploitations de montagne et celles de plaine (exploitations de la zone pré-alpine des collines comprises) n'a pas pu être réduite.

Ainsi, avec un revenu total d'au moins 50 000 francs par année (1982), les exploitations comptables-témoins situées en région de montagne n'atteignent que les deux tiers environ de celui des exploitations de plaine. Il convient néanmoins de relever qu'après déduction du montant nécessaire à l'entretien de la famille, il reste annuellement 10 à 15 000 francs pour amortir les dettes et financer les investissements. La constitution de ce capital propre est, dans une forte mesure, rendue possible grâce à la modestie des exigences dont font preuve nombre de familles paysannes de la montagne. Mais si les dépenses concernant l'entretien sont faibles, ce n'est pas seulement parce que ces familles se satisfont de peu, c'est aussi parce qu'elles dépendent moins pour répondre à certains besoins vitaux, le logement par exemple, que la population non agricole.

## Comparaison de l'évolution du revenu des exploitations de plaine avec celui des exploitations de montagne<sup>1)</sup>

Tableau 3

Rubriques	1972-1974 Fr.	1975-1977 Fr.	1978-1980 Fr.	1981 Fr.	1982 Fr.
<i>Revenu agricole par famille et par an</i>					
Exploitations de plaine . . . .	46 208	51 371	58 645	68 449	69 654
Exploitations de montagne . (en % des exploitations de plaine) . . . . .	27 435 (59,4)	31 743 (61,8)	34 737 (59,2)	42 475 (62,1)	42 651 (61,2)
<i>Revenu total par famille et par an</i>					
Exploitations de plaine . . . .	52 749	57 558	64 188	75 065	75 810
Exploitations de montagne . (en % des exploitations de plaine) . . . . .	35 226 (66,8)	39 279 (68,2)	41 903 (65,3)	49 998 (66,6)	50 765 (67,0)
<sup>1)</sup> Dans les exploitations comptables-témoins; plaine = région de plaine et zone préalpine des collines					
<i>Sources:</i> SPS, Recherches comptables effectuées dans les exploitations agricoles (jusqu'en 1976) FAT, Résultats du dépouillement centralisé de données comptables (depuis 1977)					

Cette constatation ne change cependant rien au fait qu'il conviendra, à l'avenir aussi, de déployer des efforts particuliers afin que les paysans des régions de montagne et de collines puissent suivre l'évolution générale des revenus.

### 23 Régime et développement des contributions à l'exploitation agricole du sol

La loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles compte trois mesures: les *contributions à la surface* destinées à dédommager les exploitations de parcelles qui, de par leur configuration et leur situation, ne se prêtent que difficilement à une mise en valeur agricole; les *contributions d'estivage* versées pour le bétail estivé, enfin, l'*obligation de tolérer* l'exploitation de terres en friche.

Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance y relative (RS 910.21) le 1<sup>er</sup> juillet 1980.

Cette dernière prévoit le versement de *contributions à la surface* aux exploitants de terrains en pente et en forte pente. Lorsque ceux-ci sont situés dans la région de montagne ou dans la zone préalpine des collines, ils

doivent accuser une déclivité de 18 pour cent ou plus. Par contre, en plaine, leur déclivité doit être d'au moins 35 pour cent (terrains en forte pente, voir *tableau 4*). La contribution allouée par hectare et par an s'élevait à 200 francs lorsque les terrains y donnant droit étaient utilisés pour la fauche ou la culture des champs; elle était de 70 francs, quand ils étaient exploités exclusivement comme pâturages. La surface minimale donnant droit à une contribution a été fixée, par exploitant, à 0,5 ha dans la région de montagne et la zone préalpine des collines, et à 1 ha pour les terres situées en plaine. La contribution est allouée pour 20 ha au plus par exploitation. Par ailleurs, elle n'est versée que si l'exploitation convenable du sol permet à celui-ci de maintenir à long terme sa capacité de rendement agricole et ne cause pas de dommages à l'environnement. La modification d'ordonnance du 21 juin 1982 (RO 1982 1160) a relevé les taux, à partir de 1982, à 240 francs et 80 francs respectivement par hectare.

Les *contributions d'estivage* sont versées aux exploitations utilisant des pâturages pour le pacage du gros et du menu bétail. Le *tableau 4* donne le montant de la contribution par animal et par année. Au début, l'on avait classé les vaches en deux catégories (celles estivées sur des alpages proprement dits et celles passant l'été sur les pâturages attenants d'une exploitation agricole) donnant droit à des contributions différenciées. Cette gradation se justifiait par la différence des frais d'estivage. La modification d'ordonnance du 8 juillet 1981 (RO 1981 939) introduisit une catégorie intermédiaire, les exploitations d'estivage de type alpestre donnant droit à une contribution dont le montant se situe entre les deux précédentes. A partir de 1982, il y eut une augmentation des contributions versées pour les vaches, les taureaux d'élevage, ainsi que pour les chevaux, ânes et mulets de plus de 3 ans (modification de l'ordonnance du 21 juin 1982; RO 1982 1160). La contribution d'estivage n'est versée que si l'exploitation est gérée convenablement, si les améliorations d'alpage urgentes sont entreprises, si les bâtiments, les installations et les accès sont dûment entretenus et si les prescriptions d'exploitation établies le cas échéant par la commune, le canton ou la coopérative sont respectées.

**Contributions à la surface et contributions d'estivage;  
taux en francs par hectare, resp. par animal**

*Tableau 4*

	dès 1980 Fr.	dès 1982 Fr.
--	--------------------	--------------------

**Contributions à la surface**

a. *Région de montagne et zone préalpine des collines*

Pour terrains en pente et en forte pente, d'une déclivité de 18 pour cent ou plus

– quand ils sont utilisés pour la fauche ou la culture des champs .....	200	240
– quand ils sont exploités exclusivement comme pâturages .....	70	80

	dès 1980 Fr.	dès 1982 Fr.
<b>b. Région de plaine</b>		
Pour terrains en forte pente, d'une déclivité de 35 pour cent ou plus		
- quand ils sont utilisés pour la fauche ou la culture des champs .....	200	240
- quand ils sont exploités exclusivement comme pâturages .....	—	—
<b>Contributions d'estivage</b>		
- Par vache estivée sur les alpages proprement dits	100	120
- Par vache estivée sur les pâturages d'une exploitation d'estivage de type alpestre <sup>1)</sup> .....	70	80
- Par vache estivée sur des pâturages attenants, par taureau d'élevage .....	40	50
- Par génisse ou bœuf de 1 à 3 ans .....	20	20
- Par veau de 1/2 à 1 an .....	10	10
- Par cheval, âne ou mulet de plus de 3 ans .....	40	50
- Par cheval, âne ou mulet de moins de 3 ans .....	20	20
- Par chèvre laitière .....	20	20
- Par autre chèvre .....	—	4
- Par mouton .....	4	4

<sup>1)</sup> Catégorie introduite en 1981.

Aux termes de l'article 21 de l'ordonnance, les contributions à l'exploitation agricole du sol sont réduites dès que le revenu imposable atteint 50 000 francs ou la fortune 500 000 francs. Elles sont supprimées lorsque le revenu dépasse 60 000 francs et la fortune 600 000 francs. L'économie ainsi réalisée représente environ 1 à 1,5 pour cent de la somme globale.

En 1982, les contributions à la surface ont totalisé environ 61,9 millions de francs pour 293 200 ha, et les contributions d'estivage 21,1 millions de francs pour 702 500 têtes de bétail (397 000 UGB en chiffres ronds).

La contribution à la surface a été en moyenne de 1125 francs par bénéficiaire, et celle d'estivage de 2085 francs. A ce propos, il convient de considérer qu'il s'agit là de valeurs moyennes comprenant les entreprises exploitées à plein temps, à temps partiel et à titre accessoire. Pour les premières nommées, le montant des contributions à la surface devrait se situer en moyenne entre 2000 et 2500 francs. Au *tableau 5* figurent d'autres données statistiques.

*Obligation de tolérer l'exploitation de terres en friche:* L'article 6 de la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol stipule que «Si l'intérêt public l'exige, les propriétaires fonciers sont obligés de tolérer sans indemnités que leurs terres soient exploitées ou entretenues par

des tiers, lorsqu'elles sont en friche». Tel est le cas lorsque l'exploitation de celles-ci est nécessaire au maintien de l'agriculture ou lorsque le défaut d'entretien nuit particulièrement à l'environnement (1<sup>er</sup> al.). Il appartient à l'autorité cantonale de décider, le cas échéant, si l'obligation est de mise. Jusqu'à présent, les cas où elle a dû intervenir ont été rares.

Il est vrai que la simple existence d'une prescription légale de ce genre a permis en maintes occasions de trouver une solution entre les propriétaires de terres en friche et les personnes intéressées à l'exploitation de celles-ci, sans qu'il fût nécessaire de faire appel aux autorités.

### Contributions à la surface, contributions d'estivage: statistique

Tableau 5

	1980	1981	1982
<b>Contributions à la surface</b>			
Contributions versées (en mio. fr.) ...	50,551	51,452	61,861
Surface donnant droit (ha) .....	282 994	291 856	293 207
dont en plaine .....		1509	1468
Genre d'utilisation:			
– utilisée pour la fauche et la culture des champs (en %) .....	84,5	82,7	82,8
– utilisée comme pâturage (en %) ...	15,5	17,3	17,2
Nombre de bénéficiaires .....	56 239	55 146	54 982
Par bénéficiaire:			
– Montant moyen (fr.) .....	900.—	930.—	1125.—
– Surface moyenne donnant droit (ha) .....	5,05	5,30	5,35
<b>Contributions d'estivage</b>			
Contributions versées (en mio. fr.) ...	18,217	18,604	21,114
Nombre de bénéficiaires .....	10 118	9873	10 124
Montant moyen par bénéficiaire (arrondi) (fr.) .....	1800.—	1885.—	2085.—
Animaux donnant droit (chiffres arrondis)			
– têtes .....	678 500	682 800	702 500
– UGB <sup>1)</sup> .....	395 200	397 700	397 000
– dont vaches <sup>2)</sup> (têtes) .....	131 300	133 300	134 700

<sup>1)</sup> Unité de gros bétail.

<sup>2)</sup> Taureaux d'élevage compris, env. 1300 têtes.

Dans l'ensemble, les terres laissées en friche ne constituent pas un problème majeur en Suisse. Il s'en trouve en certaines régions à forte parcellisa-

tion des cantons du Tessin, du Valais et des Grisons. Leur nombre a diminué grâce à l'application des mesures de politique agricole, notamment des améliorations de structures et du versement des contributions à l'exploitation agricole du sol.

*L'article 7 de l'ordonnance, «Exigences particulières s'appliquant à l'exploitation de prés à litière et de terrains secs», apporte une contribution au maintien de la diversité du paysage et des niches écologiques de la campagne suisse. Sur l'ensemble du territoire, prés à litière et terrains secs sont menacés; ni l'abandon en friche, ni l'intensification de leur exploitation ne doivent entraîner leur disparition. Cet objectif peut être atteint généralement en maintenant le mode d'exploitation extensive pratiqué dans le passé. Les endroits dignes de protection sont déterminés par les cantons, selon un procédé établi par les soins de l'Office fédéral des forêts (Division de la protection de la nature et du paysage). Le rassemblement de la documentation et la désignation des surfaces conformément aux dispositions prévues à l'article 7 exigeant un certain temps, un délai dans l'application des mesures s'impose. Les lacunes qui subsistent encore devraient être comblées le plus rapidement possible.*

## **24 Expériences faites; comparaison avec les contributions aux frais des détenteurs de bétail**

Les contributions à l'exploitation agricole du sol se sont avérées efficaces pour améliorer le revenu des agriculteurs de la région de montagne et des collines. Dans les endroits où l'on trouve, ici ou là, des terres en friche, l'on constate une augmentation de la surface exploitée.

Les contributions à la surface allouées pour les terrains en pente et en forte pente représentent une compensation de l'effort à fournir pour exploiter ces terres, par rapport au travail exécuté sur des terrains plats. A l'époque où les travaux des champs s'effectuaient pour l'essentiel à la main, la déclivité du terrain ne jouait pas un grand rôle. Il en va autrement depuis l'utilisation toujours plus importante de machines agricoles. Pour exploiter les terrains en pente et en forte pente, il a fallu construire des machines onéreuses (véhicules de transport, autochargeuses, etc.).

Au moyen des contributions à la surface, on cherche donc en premier lieu à compenser le handicap inhérent à l'exploitation des terrains en pente, alors que, par les contributions aux frais des détenteurs de bétail dans les régions de montagne et dans la zone préalpine des collines, on tient compte notamment des désavantages relatifs au climat, à la durée de végétation et à la situation des exploitations. Les deux mesures sont nécessaires et se complètent l'une l'autre.

Etant donné que les contributions à la surface sont liées à un critère sans rapport avec la production, c'est-à-dire à l'exploitation de la terre, elles ne sauraient avoir d'effets négatifs sur l'orientation de la production: en particulier, elles n'incitent pas directement à augmenter l'effectif du bétail.

Les contributions à l'exploitation agricole du sol sont devenues un instru-

ment de poids dans l'application de la politique des revenus touchant l'agriculture des régions de montagne et des collines. Elles avantagent directement les exploitations qui en ont le plus grand besoin.

Le versement annuel des contributions à la surface et des contributions d'estivage nécessite relativement peu de travail sur le plan administratif: Il en a été autrement durant les deux premières années d'introduction, notamment en ce qui concerne les travaux effectués au niveau cantonal aux fins de déterminer les surfaces et les exploitations d'estivage donnant droit auxdites contributions. Actuellement, le versement des contributions en question ne représente guère qu'un travail de routine. A l'exception des changements de propriétaires, à enregistrer pour les contributions à la surface, les données ne se modifient généralement pas d'une année à l'autre. Il est de même relativement simple de recenser le nombre d'animaux donnant droit aux contributions d'estivage.

### 3 Particularités

#### 31 **Nouvel arrêté fédéral sur le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol, durant la période comprise entre 1985 et 1989**

L'arrêté fédéral du 28 novembre 1979 sur le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles vient à échéance à la fin de 1984. Il prévoit des contributions d'un montant global de 385 millions de francs pour la période de 1980 à 1984. Aux fins de financer lesdites contributions durant les cinq ans qui suivent l'échéance de l'arrêté susmentionné, les Chambres fédérales doivent fixer un nouveau plafond de dépenses.

Nous vous demandons de l'élever à 540 millions de francs, pour la période quinquennale de 1985 à 1989. Il est prévu de répartir ce montant comme il suit:

En 1985, 1986 et 1987 .....	100 millions de francs par an
En 1988 et 1989 .....	<u>120 millions de francs par an</u>
Total .....	540 millions de francs

Le relèvement du montant actuel, de 82 millions de francs par année, à 100 millions dès 1985, est nécessaire pour éviter que le revenu des paysans des régions de montagne et des collines ne s'écarte davantage de celui des paysans de plaine, voire qu'il ne suive pas l'évolution des revenus dans les autres branches de l'économie. L'adaptation des contributions permettra notamment de compenser la dépréciation de l'argent survenue au cours de ces dernières années. Par ailleurs, le manque à gagner de l'agriculture de montagne doit être quelque peu réduit et une augmentation des fonds à disposition s'avère indispensable si l'on entend appliquer dès 1985 des taux supérieurs pour les terrains en forte pente, vœu exprimé par la grande majorité des cantons et par les organisations intéressées.

Enfin, possibilité doit être donnée d'adapter le montant des contributions au renchérissement qui interviendra au cours des deux dernières années de validité du nouvel arrêté (120 mio. fr. au plus par an).

La compensation du renchérissement et la nécessité d'obtenir une amélioration réelle du revenu sont les deux motifs pour lesquels nous désirons relever de 155 millions de francs le plafond des dépenses destinées à financer les contributions à l'exploitation agricole du sol. D'après les calculs et les estimations de l'Administration fédérale des finances, la compensation du renchérissement nécessiterait, à elle seule, quelque 111 millions de francs. Les 44 millions supplémentaires, répartis sur une période de cinq ans, constitueraient donc une contribution réelle à la réduction de l'écart entre les revenus des paysans de montagne et de plaine.

## **32 Résultat de la procédure de consultation**

Le 13 septembre 1983, le Département fédéral de l'économie publique soumettait à la procédure de consultation un projet d'arrêté fédéral, accompagné d'un rapport de l'Office fédéral de l'agriculture, fixant le plafond des dépenses à 540 millions de francs.

Au début du mois de décembre, tous les cantons, six partis politiques, ainsi que trente organisations et associations, avaient communiqué leurs avis.

Le maintien de la mesure introduite, partant la nécessité d'un nouvel arrêté fédéral également, n'a pas rencontré d'opposition. La grande majorité des cantons et la plupart des organisations non agricoles ont donné leur accord pour fixer le plafond des dépenses à 540 millions de francs. Il faut toutefois relever que six des organisations précitées sont intervenues dans le sens d'une réduction de ce montant, alors que la plupart des organisations paysannes, de même que les quatre partis gouvernementaux ont été en faveur d'une somme encore plus élevée.

Au vu des motifs avancés ci-dessus et compte tenu de la situation financière de la Confédération, nous estimons qu'un montant de 540 millions de francs se justifie. Un dépassement de celui-ci ne nous paraît pas compatible avec les objectifs de politique financière notamment.

## **33 Modification du régime des contributions dès 1985**

### **331 Loi fédérale**

La loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol n'a pas été modifiée depuis son entrée en vigueur et, pour l'heure, il n'est pas prévu d'y apporter de modifications.

### **332 Ordonnance du Conseil fédéral**

L'ordonnance du Conseil fédéral règle dans le détail le régime des contributions à l'exploitation agricole. Aux fins d'établir une concordance avec le

nouvel arrêté fédéral, nous désirons modifier l'ordonnance sur les points exposés ci-après (voir également à ce sujet le tableau synoptique ci-après). Ces modifications ont, elles aussi, fait l'objet de la procédure de consultation.

### 332.1 Contributions à la surface versées en région de montagne et en zone préalpine des collines

Nous prévoyons de *différencier*, dès 1985, les contributions à la surface octroyées pour la région de montagne et la zone préalpine des collines, selon qu'il s'agit de *terrains en pente ou en forte pente*. Toutefois, l'augmentation pour les terrains en forte pente ne concernera que les parcelles utilisées pour la fauche et la culture des champs; pour les pâturages (exploitation plus extensive), le taux de la contribution restera uniforme. Sont considérées comme terrains en pente les surfaces accusant une déclivité de 18 à 34,9 pour cent. A partir de 35 pour cent, elles tombent dans la catégorie: «en forte pente».

Le relèvement du montant de la contribution versée en faveur des terrains en forte pente se justifie par les difficultés inhérentes à leur exploitation. L'utilisation de machines agricoles exige des investissements bien plus considérables que pour les terrains en pente. De plus, la part de travail manuel augmente notablement avec le degré de déclivité du sol (à partir de 35%). Par contre, lorsque le terrain est utilisé comme pâturage, cet élément perd beaucoup de son importance.

La différenciation selon que les terrains sont en pente ou en forte pente avait déjà fait l'objet d'une discussion lorsque les contributions à l'exploitation agricole ont été introduites. On décida d'y surseoir pour diverses raisons financières et administratives, et de donner la préférence à un système simple (taux de contribution uniforme), l'avis prévalant qu'une différenciation pourrait intervenir plus tard, lorsque les mesures seront bien introduites et auront donné satisfaction. Ces derniers temps, les organisations intéressées, de même que les cantons ayant de nombreux terrains en forte pente (p. ex. ceux de Suisse centrale et orientale, ainsi que Berne) ont exprimé, on ne peut plus clairement, le désir de voir augmenter les contributions allouées pour ces surfaces. Les Chambres fédérales ont, elles aussi, transmis des postulats dans ce sens. En 1982, les cantons de Berne et de Lucerne ont versé une contribution cantonale complémentaire pour ces dernières (Berne: 240 fr./ha pour les parcelles réservées à la fauche et la culture des champs, 80 fr./ha pour les pâturages; Lucerne: 150 fr./ha pour les premières). Ce faisant, l'on a créé, d'un canton à l'autre, des différences indésirables, de l'avis de la majorité des cantons. A notre avis, la politique agricole en général et la politique des prix et des revenus en particulier, sont l'affaire de la Confédération.

Toutes les organisations agricoles, tous les partis politiques et une forte majorité des cantons se sont exprimés, lors de la procédure de consultation, en faveur de la différenciation des contributions à la surface selon qu'elles sont

## Modification de l'ordonnance (contributions à l'exploitation agricole du sol) prévue pour 1985 – taux et dépenses (estimation)

	Ancien montant par ha/tête	Nouveau montant par ha/tête	Surface, ou animaux donnant droit	Coût total nouveau (ancien)
	Fr.	Fr.	ha/tête	mio fr.
<b>1. Contributions à la surface</b>				
<i>a. Région de montagne et zone préalpine des collines</i>				
– Prairies, près à litière, terres ouvertes, 18 à 34,9% de déclivité . . . . .	240.–	250.–	176 000	44,000
– Prairies, près à litière, terres ouvertes, 35% de déclivité ou plus . . . . .	240.–	360.–	67 000	24,120
– Pâturages permanents, 18% de déclivité ou plus (pas de subdivision)	80.–	100.–	51 000	5,100
<i>b. Région de plaine</i>				
– Prairies, près à litière, terres ouvertes, $\geq$ 35% de déclivité	240.–	360.–	1 500	0,540
– Pâturages permanents (pas de contribution)				
Total des contributions à la surface . . . . .				73,760 (61,9)
<b>2. Contributions d'estivage</b>				
– Par vache estivée sur les alpages proprement dits . . . . .	120.–	140.–	91 000	12,740
– Par vache estivée sur les pâturages d'une exploitation d'estivage de type alpestre . . . . .	80.–	90.–	16 000	1,440
– Par vache estivée sur des pâturages attenants . . . . .	50.–	55.–	29 000	1,595
– Par génisse . . . . .	20.–	25.–	279 000	6,975
– Par veau . . . . .	10.–	12.–	68 000	0,816
– Par cheval, âne ou mulet de plus de 3 ans . . . . .	50.–	60.–	3 500	0,210
– Par cheval, âne ou mulet de moins de 3 ans . . . . .	20.–	25.–	3 000	0,075
– Par chèvre laitière . . . . .	20.–	25.–	25 000	0,625
– Par autre chèvre . . . . .	4.–	6.–	8 000	0,048
– Par mouton . . . . .	4.–	6.–	181 000	1,086
Total des contributions d'estivage . . . . .				25,610 (21,1)
Total des contributions à l'exploitation agricole du sol . . . . .				99,37 (83,0)

versées pour des terrains en pente ou en forte pente, de manière à faire bénéficier ces derniers d'un taux supérieur. Bien que la détermination des terrains en forte pente occasionne aux cantons un surcroît de travail administratif, exécuté cependant une seule fois, nous considérons la distinction entre terrains en pente et terrains en forte pente comme justifiée et nécessaire.

Les taux prévus, ainsi que le surcroît de dépenses que leur application implique pour les finances fédérales, sont indiqués dans le tableau synoptique susmentionné.

### 332.2 Contributions à la surface versées en région de plaine

En plaine, il n'est versé actuellement de contributions à la surface que pour les prairies, prés à litière et terres ouvertes en forte pente (plus de 35%). De plus, pour donner droit à une contribution, la surface exploitée doit dépasser un hectare. Pour ces raisons, la surface donnant droit à la contribution en plaine n'est que de 1500 ha, ce qui, converti en sommes versées, représente à 0,5 pour cent du montant total des contributions à la surface.

Etant donné qu'il existe – notamment dans la région de plaine contiguë à celle des collines – un nombre relativement élevé d'exploitations possédant de nombreux terrains en pente (déclivité 18 à 34,9%), nous étudions depuis quelque temps la possibilité d'étendre les contributions à la plaine également. Plusieurs variantes ont été élaborées, puis discutées avec les représentants cantonaux. Il en est finalement résulté un projet, soumis à la consultation, qui prévoyait des contributions pour des terrains en pente de la région de plaine également, pour autant qu'ils présentent une déclivité de 18 pour cent au moins. Le taux aurait toutefois été réduit.

Les réactions furent diverses. Alors que les cantons les plus intéressés, de par leurs conditions topographiques, tels Berne, Lucerne, Zoug, Schwyz, Bâle-Campagne, Argovie et les Grisons donnaient leur approbation, la majorité des cantons, comme aussi des organisations, dont l'Union suisse des paysans (USP), se prononçaient *contre* une telle extension. Les motifs principaux sont les suivants:

- le surcroît de travail administratif (quand bien même il ne serait effectué qu'une seule fois) qu'entraînerait la détermination des terrains en pente,
- dans l'ensemble, la situation économique de l'agriculture de plaine est meilleure que dans les régions de montagne,
- pas de dispersion de fonds.

Les arguments avancés en faveur de l'extension proposée se résument comme il suit:

- l'exploitation des terrains en pente présente des difficultés en plaine aussi,
- comme il existe en plaine un certain nombre d'exploitations ayant une forte proportion de terrains en pente, il paraît opportun d'apporter une certaine compensation aux frais de mécanisation plus élevés qui en résultent,
- les problèmes et les difficultés concernant la délimitation entre zone de plaine et zone préalpine des collines s'en trouveraient atténués.

Après avoir pesé le pour et contre, et compte tenu de la nette majorité d'avis négatifs exprimés lors de la procédure de consultation, nous avons décidé d'abandonner l'idée d'introduire des contributions à la surface pour les terrains en pente sis en zone de plainé.

### **332.3 Contributions d'estivage**

L'augmentation des frais d'estivage justifie aussi une adaptation des contributions. Cette conclusion correspond à la majorité des avis exprimés lors de la procédure de consultation. Nous prévoyons que l'augmentation sera en moyenne de 20 pour cent.

## **4 Conséquences sur l'état des finances et du personnel**

Nous proposons de relever le plafond des dépenses en faveur des contributions à l'exploitation agricole du sol, de 385 millions de francs qu'il était durant la période quinquennale de 1980 à 1984, à *540 millions pour les années 1985 à 1989*. Cela représente un rajustement de 40 pour cent en chiffre rond. Par rapport au montant actuel de 83 millions de francs par année, les contributions devraient, dès 1985, être augmentées d'environ 17 millions, soit de 20 pour cent environ, pour passer à 100 millions de francs. De plus, le nouveau plafond proposé permettrait d'augmenter une nouvelle fois les contributions, cela dès 1988, jusqu'à concurrence d'environ 20 pour cent, soit un maximum de 120 millions de francs de plus par année.

La réalisation n'aura pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération. Pour leur part, les cantons ne se verront pas confrontés à un surcroît considérable de travail administratif. Les mesures en vigueur sont bien introduites et il est improbable que les cantons doivent recruter du personnel supplémentaire pour faire faire les travaux en rapport avec le nouveau régime des contributions.

## **5 Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le projet figure dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153, appendice 2, let. B). Le plafond de dépenses proposé est compatible avec le Plan financier de la législature 1985-1987.

## **6 Constitutionnalité**

La disposition permettant d'allouer les montants nécessaires pour des périodes successives de cinq ans est formulée à l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles. La constitutionnalité de ce projet de loi vous a été exposée dans le message du 28 février 1979 (FF 1979 I 1357).

**Arrêté fédéral**  
**sur le financement des contributions à l'exploitation**  
**agricole du sol dans des conditions difficiles, durant**  
**la période comprise entre 1985 et 1989**

*Projet*

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 7 de la loi fédérale du 14 décembre 1979<sup>1)</sup> instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles;  
vu le message du Conseil fédéral du 29 février 1984<sup>2)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

Le montant accordé durant la période comprise entre 1985 et 1989, pour le versement de contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles s'élève à 540 millions de francs au plus.

**Art. 2**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

29058

<sup>1)</sup> RS 910.2

<sup>2)</sup> FF 1984 I 1252

## **Message concernant le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles, durant la période comprise entre 1985 et 1989 du 29 février 1984**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.04.1984
Date	
Data	
Seite	1252-1269
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 997

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.