

86.035

Message

relatif à l'arrêté fédéral concernant le financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines

du 16 juin 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral simple concernant le financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines.

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

Les contributions aux frais des détenteurs de bétail n'ont plus bénéficié de crédits supplémentaires depuis l'année 1983. En 1985, il a été alloué des contributions pour un montant total de 170 millions de francs au profit de 49 000 exploitations en chiffres ronds, représentant un effectif de 540 000 unités de gros bétail pour les quatre zones de la région de montagne et la région préalpine des collines.

Le revenu des paysans de montagne n'évoluant pas au même rythme que ceux des autres secteurs et accusant un retard considérable par rapport à celui des paysans de plaine, nous proposons, pour les années 1987 et 1988, de relever le plafond des dépenses à 420 millions de francs, soit 70 millions de plus que les deux années précédentes.

Message

1 Partie générale

11 Introduction

Le 8 octobre 1982, les Chambres fédérales ont accepté de modifier la loi instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines (RS 916.313). En vertu de l'article 1^{bis}, 2^e alinéa, de cette loi, le montant nécessaire à la couverture desdites contributions est fixé tous les deux ans par arrêté fédéral simple. L'arrêté fédéral du 27 septembre 1984, relatif au financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail (FF 1984 III 118), a retenu, pour les années 1985 et 1986, un montant maximum de 350 millions de francs; or il arrivera à échéance à la fin de l'année en cours. Un nouvel arrêté fédéral est donc nécessaire pour 1987 et 1988. Il y a lieu de relever de 70 millions de francs le montant maximum prévu précédemment; celui-ci passe donc de 350 à 420 millions de francs.

12 Mesures d'encouragement en faveur de la région de montagne

Dans la région préalpine des collines et en montagne, les frais d'exploitation sont plus importants qu'en plaine, ce qui est imputable entre autres choses à la brièveté de la période de végétation et au surcroît de travail qu'imposent une configuration du sol et des structures peu favorables. Des mesures spécifiques de politique agricole tiennent compte de ces conditions particulières. Ainsi, les subventions pour améliorations foncières et les crédits agricoles servent à améliorer les bases de production. Mais le problème du revenu n'en demeure pas moins. Selon les conceptions actuelles de la politique pratiquée en matière de revenu agricole, les prix à la production sont fixés par référence aux conditions de la plaine. Les entreprises de cette région, qui produisent sous un climat plus clément, tirent l'essentiel de leur revenu du placement de leurs produits, alors que les prix à la production uniformes à travers tout le pays et les coûts de production plus élevés n'assurent pas aux paysans de montagne un revenu suffisant. D'où la nécessité, à titre compensatoire, des paiements directs dans les régions défavorisées.

Dépenses consenties au titre des principales mesures de soutien à l'agriculture dans la région de montagne et la zone préalpine des collines en 1974, 1985 et selon les prévisions budgétaires de 1986

Tableau 1

Nature des contributions	Montants versés (Millions de francs)		
	1974	1984	Budget 1986
1. Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines	130,0	169,9	175,0
2. Contributions pour l'amélioration de la garde et de l'hygiène du bétail en région de montagne	15,1	15,3	15,0
3. Contributions à l'exploitation agricole du sol (subsides à la surface et pour l'estivage du bétail)	—	108,0	108,0
4. Primes pour la culture de céréales fourragères ¹⁾	14,6	37,9	40,5
5. Subsides à la production pour céréales panifiables	2,3 ³⁾	11,0	11,5
6. Subsides à la surface pour la culture de pommes de terre ²⁾	2,3	4,0	4,0
7. Allocations familiales			
- aux petits paysans	32,7	53,2	58,5
- aux employés agricoles	<u>1,7</u>	<u>2,6</u>	<u>2,7</u>
Total des chiffres 1 à 7	198,7	401,9	415,2
en pour-cent par rapport à 1974	(100)	(202)	(209)
8. Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	14,4	76,0	81,2
9. Dépenses pour le placement du bétail	<u>27,6</u>	<u>86,0</u>	<u>70,0</u>
Total des chiffres 1 à 9	240,7	563,9	566,4
en pour-cent par rapport à 1974	(100)	(234)	(235)
¹⁾ Prime de base + suppléments. ²⁾ Montants versés pour les terrains en pente de la zone des collines: estimations. ³⁾ Suppléments versés en montagne en plus du prix de prise en charge (système remplacé dès 1976 par des subsides à l'unité de surface).			

13 Prestations de la Confédération en faveur de la région de montagne

L'évolution, depuis 1974, des dépenses consenties au titre des principales mesures de soutien montre que la Confédération déploie de gros efforts en vue d'améliorer la situation financière des paysans de montagne. De 1974 à 1985, les contributions fédérales versées au profit de l'agriculture de

montagne ont augmenté de quelque 102 pour cent (tableau I). Selon le budget, l'augmentation jusqu'en 1986 atteindra 109 pour cent. A relever surtout l'accroissement très sensible des dépenses engagées en faveur des détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé ainsi que pour le placement du bétail. (De 1974 à 1985: 134%; jusqu'à 1986, selon le budget: 135%)

Alors que les montants des contributions aux frais des détenteurs de bétail étaient restés inchangés de 1974 à 1982, le Parlement a adopté un crédit-cadre de 350 millions de francs pour les deux périodes 1983/84 et 1985/86, ce qui équivaut à une majoration annuelle moyenne de 40 pour cent par rapport à 1974.

Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines

Barèmes et versements depuis 1968

Tableau 2

Années	Zone pré-alpine ¹⁾	Zone de montagne				UGB/exploitation donnant droit aux contributions
		I	II	III	IV ²⁾	
Contributions en francs par UGB ³⁾						
1968-1970	—	60	120	180	—	10
1971-1973	50	90	180	270	—	15
1974-1979	80	140	270	400	—	15
1980-1982	80	140	270	400	500	15
1983	110	210	380	550	720	15
(moyenne)	Contributions en millions de francs					Total ⁴⁾
1968-1970	—	8,0	15,7	19,1	—	42,8
1971-1973	7,2 ⁵⁾	14,6 ⁵⁾	29,0	33,6	—	85,2
1974-1979	11,8	21,3	44,3	50,2	—	128,6
1980-1981	11,5	19,5	42,3	37,2	13,0	123,8
1982	11,3	18,8	41,0	35,7	13,1	120,6
1983	15,3	27,8	57,6	48,8	19,0	169,1
1984	15,5	27,8	57,8	49,2	19,0	169,3
1985	18,3	27,6	57,9	49,8	19,3	169,9

¹⁾ Zone préalpine.

²⁾ Comprise dans la zone III jusqu'à 1979.

³⁾ UGB = unités de gros bétail; en font aussi partie les chèvres, moutons, porcs d'élevage et chevaux.

⁴⁾ Y compris l'indemnisation des cantons (jusqu'en 1973), versements complémentaires et rectifications.

⁵⁾ Moyenne 1972/73; les données statistiques pour 1971 manquent de précision.

Le système des paiements directs a été sensiblement amélioré par le biais de l'introduction, en 1980, des contributions à l'exploitation agricole du sol. Par ailleurs, les prestations destinées à promouvoir la culture des

champs dans les régions où les conditions de production sont difficiles (subsidés à la production pour les céréales panifiables, subsidés à la surface pour la culture de pommes de terre et suppléments de primes pour les céréales fourragères) ont été adaptées à plusieurs reprises. Enfin, on notera l'augmentation très sensible des dépenses engagées aux fins d'encourager le placement du bétail (campagnes d'élimination, achats de dégagement, contributions à l'exportation, etc.), même si les cantons participent plus activement à ces diverses mesures depuis 1977. Ces dernières sont d'autant plus importantes pour l'agriculture de montagne que la production y est nettement axée sur l'exploitation animale.

En sus des paiements directs qui figurent au tableau 1, on mentionnera encore d'autres mesures d'encouragement prises par la Confédération au profit des régions défavorisées telles que les contributions aux améliorations foncières, à la construction de routes et de chemins et aux rationalisations de bâtiments. Les mesures destinées à promouvoir l'élevage occupent, elles aussi, une place de choix.

En dépit d'une situation financière excessivement précaire, le Parlement et le Conseil fédéral ont, jusqu'à présent, débloqué d'importants crédits afin d'améliorer la situation des paysans de montagne. Les paiements directs bénéficient dans une large mesure aux petites et moyennes exploitations paysannes. Ainsi, il est déjà fortement tenu compte de la nécessité de favoriser les entreprises de taille modeste.

14 Situation de l'agriculture de montagne

Evolution et comparaison du revenu dans les exploitations de montagne et de plaine

Conjugué avec les efforts des intéressés eux-mêmes, le dispositif de mesures prévu en faveur de l'agriculture de montagne a permis d'améliorer sensiblement le revenu des paysans de cette région.

Revenu global et consommation par famille¹⁾ et année

Base: exploitations comptables de la région de montagne

Tableau 3

Positions	1978/80 Fr.	1981/83 Fr.	1983 Fr.	1984 Fr.
Revenu agricole	34 737	44 583	48 623	51 284
moins l'intérêt calculé ²⁾	5 651	8 367	8 965	9 501
= produit du travail ³⁾	29 086	36 216	39 658	41 783
Revenu accessoire régulier	7 070	7 873	7 984	7 848
Revenu provenant de la vente de terrains ⁴⁾	96	81	240	
Revenu total	<u>41 903</u>	<u>52 537</u>	<u>56 847</u>	59 132
(1975/77 = 100) (Fr. 39 279)	(107)	(134)	(145)	(151)
Consommation de la famille	31 661	36 568	38 094	40 908
Différence (= formation de capital propre) ⁵⁾	10 242	15 969	18 753	18 224
En % du revenu total	24,4	30,4	33,0	30,8

¹⁾ Soit: l'exploitant, sa femme + les membres de la famille qui travaillent sur le domaine sans être rétribués.
²⁾ Rémunération des fonds propres engagés dans l'exploitation (p. ex. 160 000 fr. pour 1983).
³⁾ Calculé sur la base de 447 journées de travail fournies par la famille dans l'exploitation (1983).
⁴⁾ Bénéfices sur ventes de terrains, moins amortissements sur achats de terrains; 65 francs en 1982.
⁵⁾ Montants en majeure partie réinvestis dans l'entreprise familiale.

Sources:
 SPS, Division des enquêtes sur la rentabilité (jusqu'en 1976);
 FAT, Dépouillement centralisé de données comptables (dès 1977).

Les chiffres du tableau 4 montrent cependant que l'on n'est guère parvenu à réduire le retard pris sur la plaine. C'est ainsi que le revenu total des exploitations comptables de la région de montagne équivaut, en moyenne, encore toujours à quelque deux tiers seulement du montant réalisé par les entreprises de la plaine. Les premières disposent, une fois déduite la consommation privée de la famille, d'un montant annuel de 15 000 à 18 000 francs, qu'elles peuvent utiliser pour financer des investissements (tableau 3). Dans la plupart des cas, c'est surtout à leur sobriété que les familles paysannes de montagne doivent de former un capital propre. Ce n'est cependant pas l'unique raison: les dépenses propres à satisfaire aux besoins vitaux (habitat, etc.) de la population paysanne sont moins élevées que celles qui sont consacrées par le reste de la population.

Il n'en demeure pas moins qu'il faudra continuer d'intervenir d'une façon

soutenue, afin que les paysans des régions de montagne et des collines puissent suivre l'évolution des revenus en général. On se doit, pour le moins, d'adapter périodiquement au renchérissement les paiements directs dont les contributions aux frais des détenteurs de bétail.

Comparaison du revenu des exploitations de plaine et de montagne¹⁾

Tableau 4

Caractéristiques	1978/80	1981/83	1983	1984
<i>Revenu agricole</i>				
par famille et par année				
Exploitations de plaine (fr.)	58 645	70 084	72 149	84 421
Exploitations de montagne (fr.)	34 737	44 583	48 623	51 284
en pour-cent des exploitations de plaine	59,2	63,6	67,4	60,7
<i>Revenu global</i>				
par famille et par année				
Exploitations de plaine (fr.)	64 188	76 583	78 874	91 362
Exploitations de montagne (fr.)	41 903	52 537	56 847	59 132
en pour-cent des exploitations de plaine	65,3	68,6	72,1	64,7
1) Dans les exploitations-témoins comptables.				
<i>Sources:</i> SPS, Division des enquêtes sur la rentabilité (jusqu'en 1976); FAT, Dépouillement centralisé de données comptables (dès 1977).				

Le tableau 5 montre que le nombre d'UGB donnant droit à la contribution aux frais est en régression depuis quelques années. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que ce sont surtout de petites exploitations qui ont disparu, et que les cheptels ont augmenté principalement dans des unités comptant déjà plus de quinze UGB. A cela s'ajoutent les contrôles de la base fourragère propre des exploitations; en effet, si celle-ci fait défaut, le nombre d'UGB donnant droit à la contribution est réduit en conséquence.

Depuis 1980, les contributions aux frais sont réduites, sinon supprimées, dès que le revenu ou la fortune du détenteur de bétail dépasse une certaine limite. En l'occurrence, des réductions sont opérées à partir d'un revenu imposable de 50 000 francs ou d'une fortune de 500 000 francs.

Coût des contributions aux frais des détenteurs de bétail

Nombre d'UGB donnant droit à la prestation fédérale
Economies réalisées

Tableau 5

Année	Nombre d'UGB	Coût (en millions de fr.)	Dédutions pour cause	
			de base fourragère insuffisante Fr.	de dépassement de la limite de revenu ou de fortune Fr.
1973	595 568	85,4		
1974 ¹⁾	600 458	130,4		
1975	597 345	131,0		
1976	595 392	130,5		
1977	587 671	127,8	1 520 200	
1978	580 037	125,9	875 300	
1979	577 122	126,2	713 423	
1980	568 802	125,3	759 303	1 407 119
1981	554 099	122,2	759 303	1 416 246
1982	541 645	120,6	810 640	1 419 682
1983 ¹⁾	538 629	169,0	862 486	1 421 791
1984	540 638	169,3	915 812	1 415 265
1985	539 948	169,9	920 673	1 409 317

¹⁾ Majoration des contributions versées par UGB.

2 Partie spéciale

21 Justification de l'augmentation des dépenses en faveur des contributions aux frais des détenteurs de bétail

Pendant quelques années, les paysans de montagne ont vu leur revenu s'améliorer à la suite de leurs efforts. Il en est résulté ces derniers temps des excédents non souhaitables dans le secteur de la production animale, grevant en particulier lourdement le marché de la viande, ce qui a nécessité l'organisation de campagnes onéreuses de mise en valeur. Dans ces conditions, il est indispensable d'appliquer encore dans les régions de montagne d'autres mesures visant à orienter la production, telle que la réduction des contributions liées aux produits (les contributions destinées à encourager le placement du bétail, par exemple).

La pression exercée sur les prix du bétail de boucherie et l'accroissement simultané des coûts de production ne cessent de réduire le rendement. En outre, le manque de possibilités de diversification place les petites et moyennes exploitations, notamment, dans une situation financière difficile.

Même si la réduction des contributions précitée peut, selon toute vraisemblance, entraîner une diminution de la production de bétail de boucherie dans les régions de montagne et créer sur le marché des conditions de prix permettant de couvrir les frais de production, il n'en reste pas moins

vrai que le revenu des paysans de montagne, provenant pour une grande part de la production animale, continuera à prendre du retard par rapport à celui de paysans de plaine, ce qui augmentera l'écart déjà considérable.

Le prix du lait ne pouvant apporter aucune amélioration sensible sur le plan du revenu, il ne reste à titre de compensation que le versement de paiements directs. Les contributions aux détenteurs de bétail constituent déjà une mesure valable. Malgré l'implication de l'exploitation d'animaux, le fait que cette mesure est limitée aux effectifs entretenus grâce à la production fourragère de l'entreprise agricole, et qu'elle n'est applicable qu'aux quinze premières unités de gros bétail réduit largement son influence sur la production.

Dans le plan financier 1987/88, le plafond des dépenses prévues en faveur des contributions aux frais des détenteurs de bétail est fixé à 370 millions de francs, soit 20 millions de plus que pour les deux années précédentes. Etant donné les perspectives plutôt défavorables sur le plan du revenu, nous proposons de relever le plafond à 420 millions de francs, ce qui correspond à un surplus de dépenses annuelles de 35 millions de francs, soit de quelque 14,2 pour cent. Ce rajustement corrigera non seulement le taux de renchérissement enregistré depuis 1983 (8,6% jusqu'à mars 1986), mais apportera de surcroît une amélioration réelle du revenu, susceptible de compenser les recettes plus modestes dans le secteur de la production de bétail de boucherie.

22 Utilisation des fonds supplémentaires

Les fonds supplémentaires ne devront pas être utilisés linéairement, mais d'une manière différenciée. C'est ainsi que les exploitations sises en haute altitude et devant faire face à des difficultés particulières seront favorisées.

3 Conséquences financières

Selon notre proposition, le plafond des dépenses pour 1987 et 1988 est fixé à 420 millions de francs, soit un surplus de 70 millions par rapport aux années 1985 et 1986.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 à 1985 (FF 1984 I 153, annexe 2). Le plafond proposé s'inscrit dans le plan établi pour la législature 1985/1987.

5 Constitutionnalité

L'article 1^{bis}, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974 instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines, prévoit que les fonds nécessaires sont autorisés, par arrêté fédéral simple, chaque fois pour une période de deux ans. La constitutionnalité de ce projet d'arrêté a été traitée d'une manière détaillée dans le message du 21 décembre 1981.

30830

Arrêté fédéral
concernant le financement des contributions aux frais
des détenteurs de bétail de la région de montagne et
de la région préalpine des collines

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 1^{bis}, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974¹⁾ instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines;

vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1986²⁾,

arrête:

Article premier

Un montant maximum de 420 millions de francs est alloué pour les années 1987 et 1988 en vue du versement de contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines.

Art. 2

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

30830

¹⁾ RS 916.313

²⁾ FF 1986 II 925

Message relatif à l'arrêté fédéral concernant le financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines du 16 juin 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.07.1986
Date	
Data	
Seite	925-936
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 814

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.