

**Message  
relatif au financement, en 1989 et 1990, des contributions  
aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne  
et de la région préalpine des collines**

du 18 mai 1988

---

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.

18 mai 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Les contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines constituent, de par l'importance de leur montant, les principaux paiements directs au profit de l'agriculture de montagne. En 1987, quelque 48 012 domaines exploitant du bétail dans la zone des collines et dans les quatre zones de montagne ont bénéficié de 201,9 millions de francs pour un total de 524 806 unités de gros bétail. Mais en dépit de la générosité des pouvoirs publics en faveur des agriculteurs de montagne, il subsiste un écart de revenu substantiel par rapport aux exploitations de plaine. Un plafond de dépenses de 440 millions de francs, soit 20 millions de plus que les deux années précédentes, est donc proposé pour les années 1989 et 1990.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Introduction

En vertu de l'article 1<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> 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 (RS 916.313), le montant nécessaire à la couverture desdites contributions est fixé tous les deux ans par arrêté fédéral simple. L'arrêté fédéral du 4 décembre 1986, concernant le financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail (FF 1987 I 61), a retenu, pour les années 1987 et 1988, un montant maximum de 420 millions de francs; or il arrivera à échéance à la fin de l'année en cours. Un nouvel arrêté fédéral est donc nécessaire pour 1989 et 1990. Il y a lieu de relever de 20 millions de francs le montant maximum prévu précédemment; celui-ci passe donc de 420 à 440 millions de francs.

### 12 Situation de l'agriculture de montagne

Le tableau 1 fait le point de l'évolution du revenu dans les exploitations de montagne et de plaine.

On entend par revenu total la rémunération de l'ensemble du travail fourni par la famille (au total: 425 à 450 jours de travail) et du capital propre. La formation de capital propre («épargne») sert essentiellement à financer les investissements nécessaires à l'exploitation. En ce qui concerne l'année 1987, le revenu total des exploitations de plaine est estimé à 75 000 – 80 000 francs, soit quelque 5000 francs de moins qu'en moyenne des années 1984 à 1986. Quant à la région de montagne, le revenu pourrait atteindre le niveau des trois dernières années. Une fois déduite la consommation privée de la famille, les exploitations de montagne disposent, depuis quelques années, d'un montant annuel de 10 000 à 18 000 francs. Dans la plupart des cas, c'est surtout à la modestie de leurs dépenses que les familles paysannes de montagne doivent de former un capital propre.

En valeur absolue (en francs), l'écart de revenu entre la montagne et la plaine n'a cessé de se creuser au cours des ans, alors qu'en valeur relative, c'est-à-dire par rapport aux entreprises de la plaine, les exploitations de montagne ont quelque peu regagné du terrain: si, exprimé en pour-cent du revenu des exploitations de plaine, le revenu total en montagne était, dans les années 70, de 66 à 68 pour cent en moyenne, il est monté à 68,6 pour cent entre 1981 et 1983 pour grimper à environ 70 pour cent au cours des années 1984 à 1986. Cette amélioration s'explique en grande partie par les mesures spécifiques prises au profit de l'agriculture de montagne et est due, plus particulièrement, au système des paiements compensatoires.

Revenu total et consommation par famille et par an<sup>1)</sup>

Tableau 1

Positions	1975/1977 fr.	1978/1980 fr.	1981/1983 fr.	1984 fr.	1985 fr.	1986 fr.
<i>Exploitations de plaine</i>						
Revenu agricole .....	51 371	58 645	70 084	84 421	74 641	68 468
– moins l'intérêt calculé <sup>2)</sup> .....	9 785	8 959	13 064	14 138	15 180	15 638
– reste = produit du travail <sup>3)</sup> .....	41 586	49 686	57 020	70 283	59 461	52 830
Revenu accessoire ordinaire .....	5 591	5 051	6 129	6 916	7 143	7 354
Revenu après vente ou achat de terrains <sup>4)</sup> .....	596	492	370	25	-159	-287
<i>Revenu total</i> .....	<i>57 558</i>	<i>64 188</i>	<i>76 583</i>	<i>91 362</i>	<i>81 625</i>	<i>75 535</i>
Consommation de la famille <sup>5)</sup> .....	39 265	43 202	49 229	55 414	56 749	58 061
Différence = formation du capital propre (en fr.) .....	18 293	20 986	27 354	35 948	24 876	17 474
– en pour-cent du revenu total .....	31,8	32,7	35,7	39,3	30,5	23,1
<i>Exploitations de montagne</i>						
Revenu agricole .....	31 743	34 737	44 583	51 284	49 552	47 221
– moins l'intérêt calculé <sup>2)</sup> .....	6 549	5 651	8 367	9 501	10 003	10 353
– reste = produit du travail <sup>3)</sup> .....	25 194	29 086	36 216	41 783	39 549	36 868
Revenu accessoire ordinaire .....	7 311	7 070	7 874	7 917	8 759	9 103
Revenu après vente ou achat de terrains <sup>4)</sup> .....	225	96	80	-69	-112	-1
<i>Revenu total</i> .....	<i>39 279</i>	<i>41 903</i>	<i>52 537</i>	<i>59 132</i>	<i>58 199</i>	<i>56 323</i>
Consommation de la famille <sup>5)</sup> .....	28 588	31 661	36 568	40 908	42 351	44 337
Différence = formation du capital propre (en fr.) .....	10 691	10 242	15 969	18 224	15 848	11 986
– en pour-cent du revenu total .....	27,2	24,4	30,4	30,8	27,2	21,3
<p><sup>1)</sup> Jusqu'en 1976: dans les exploitations comptables du SPS; dès 1977: dans les exploitations-témoins du dépouillement centralisé.</p> <p><sup>2)</sup> Du capital propre investi dans l'exploitation, soit environ 284 000 fr. en plaine et 188 000 fr. en montagne (1986).</p> <p><sup>3)</sup> Pour 442 (plaine) et 447 (montagne) jours de travail fournis par la famille dans l'exploitation (1986).</p> <p><sup>4)</sup> Bénéfices sur ventes de terrains (1985: 325 fr. [exploitation de plaine]; 20 fr. [exploitation de montagne]), moins amortissements sur achats de terrains (484 et 132 fr.). En 1985, 1 pour cent des entreprises enregistraient un bénéfice; pour 9 pour cent environ des exploitations, on note un amortissement.</p> <p><sup>5)</sup> Y compris les dépenses destinées au paiement des impôts et des primes d'assurance.</p>						

### 13 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 à la brièveté de la période de végétation et au surcroît de travail qu'imposent une topographie 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, l'infrastructure et les conditions de vie en général. Selon les conceptions de la politique pratiquée en matière de revenu agricole, les prix à la production sont, en principe, 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. Mais cela n'assure pas aux paysans de montagne un revenu suffisant. D'où la nécessité, à titre compensatoire, des paiements directs dans les régions défavorisées.

### 14 Prestations de la Confédération en faveur de la région de montagne

L'évolution, depuis 1977, 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.

#### Paiements compensatoires au profit de l'agriculture

Tableau 2

Nature des contributions	Montants versés (mio. de fr.)			Budget 1988
	1977 <sup>1)</sup>	1987 <sup>1)</sup>		
		Total	Total montagne <sup>2)</sup>	
1. Primes pour la culture de céréales fourragères:				
- primes de base .....	52,2	112,7	31,0	117,3
- suppléments .....	5,0	30,2	19,9	29,9
2. Subsidés à la production pour céréales panifiables .....	10,6	20,2	10,7	20,6
3. Subsidés à la surface pour la culture de pommes de terre ..	4,6	4,8	3,9	4,8
4. Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé .....	28,8	83,8	67,0	91,0

<sup>1)</sup> Les données correspondent aux dépenses liées au versement de contributions dans les années concernées; elles diffèrent donc partiellement des chiffres indiqués dans le compte d'Etat.

<sup>2)</sup> Zone préalpine des collines et région de montagne selon le cadastre de la production animale.

Nature des contributions	Montants versés (mio. de fr.)			Budget 1988
	1977 <sup>1)</sup>	1987 <sup>1)</sup>		
		Total	Total montagne <sup>2)</sup>	
5. Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines . . . . .	130,0	201,9	201,9	218,1 <sup>3)</sup>
6. Contributions pour l'amélioration de la garde et de l'hygiène du bétail en région de montagne	15,1	15,5	15,5	15,0
7. Contributions aux détenteurs d'animaux . . . . .	—	—	—	90,0 <sup>4)</sup>
8. Contributions à l'exploitation agricole du sol (subsidés à la surface et pour l'estivage du bétail) . . . . .	—	107,5	106,8	128,0
9. Allocations familiales <sup>5)</sup>				
– aux petits paysans . . . . .	57,9	79,4	40,0 <sup>6)</sup>	86,2
– aux employés agricoles . . . . .	11,3	17,2	2,5	17,2
<b>Total des chiffres 1 à 9 . . . . .</b>	<b>315,5</b>	<b>673,2</b>	<b>499,2</b>	<b>818,1</b>

<sup>1)</sup> Les données correspondent aux dépenses liées au versement de contributions dans les années concernées; elles diffèrent donc partiellement des chiffres indiqués dans le compte d'Etat.

<sup>2)</sup> Zone préalpine des collines et région de montagne selon le cadastre de la production animale.

<sup>3)</sup> Crédit supplémentaire de 8,1 millions compris.

<sup>4)</sup> Dont environ 55 millions de francs pour la région de montagne.

<sup>5)</sup> Financées par des contributions des employeurs (1987: env. 9 mio.) ainsi que par la Confédération (⅓) et les cantons (⅓).

<sup>6)</sup> Région de montagne uniquement (selon limite standard).

Le système des paiements compensatoires a été sensiblement amélioré par le biais de l'introduction, en 1980, des contributions à l'exploitation agricole du sol. Le barème de celles-ci a été relevé d'environ 18 pour cent dès le 1<sup>er</sup> janvier 1988, et les dépenses annuelles consenties à cette fin par la Confédération sont actuellement de 128 millions de francs au total (108 mio. de fr. jusqu'à présent). 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 majorées alors qu'elles avaient déjà été relevées à plusieurs reprises au cours de ces dernières années. Enfin, on notera l'augmentation très sensible des dépenses engagées aux fins d'encourager le placement du bétail (campagnes d'élimination, achats de dégageant, contributions à l'exportation, etc.). En 1987, les dépenses consenties par la Confédération ont été ici de 106 millions de francs (40 mio. en 1977). Ces mesures

4

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 compensatoires qui figurent au tableau 2, on mentionnera encore d'autres mesures d'encouragement prises par la Confédération au profit des régions défavorisées, soit les contributions aux améliorations foncières, à la construction de routes et de chemins et à la rationalisation de bâtiments. Les mesures destinées à promouvoir l'élevage occupent, elles aussi, une place de choix.

Par ailleurs, les petites et moyennes exploitations paysannes touchent, pour la première fois en 1988, lesdites contributions aux détenteurs d'animaux, le plafond des dépenses se situant ici à quelque 90 millions de francs, dont plus de la moitié reviendra à la région de montagne. A la différence des contributions aux frais, qui sont essentiellement destinées à compenser les inconvénients subis par les détenteurs de la région de montagne du fait de conditions de production difficiles, les contributions aux détenteurs d'animaux ont pour but d'améliorer la compétitivité des petites et moyennes exploitations paysannes.

Les divers paiements compensatoires (tableau 2) profitent en premier lieu à ces dernières. Ainsi, il est déjà fortement tenu compte de la nécessité de favoriser les petites et moyennes exploitations paysannes.

Les montants des contributions aux frais des détenteurs de bétail sont restés inchangés de 1974 à 1982. Depuis, le Parlement a adopté les plafonds de dépenses suivants: 350 millions de francs pour la période 1985/86 et 420 millions de francs pour les années 1987/88.

En 1987, les montants versés pour le bétail bovin, les chevaux et les porcs ont été relevés de 20 pour cent en moyenne, relèvement non pas linéaire mais différencié compte tenu du revenu toujours insuffisant dans les zones supérieures de la région de montagne. Par rapport aux contributions allouées pour le bétail bovin, les prestations pour les moutons et les chèvres ont, par la même occasion, subi une hausse supplémentaire de 6 à 10 pour cent selon les zones.

Au terme de l'année 1987, il a été constaté que 201,9 millions de francs seulement avaient été utilisés et non pas le montant de 210 millions initialement prévu au budget. L'explication réside dans le fait que par rapport à l'année 1986, le nombre d'UGB donnant droit aux contributions a diminué de quelque 14 000 unités. Le plafond de dépenses voté étant de 420 millions de francs en tout, les barèmes ont donc été une nouvelle fois relevés en 1988, de 6 à 8 pour cent en l'occurrence. Il s'ensuit que depuis 1977, les dépenses auront connu une augmentation globale de 72 pour cent, selon notre proposition pour 1989.

**Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines  
Barèmes et versements depuis 1977**

Tableau 3

Années	Zone préalpine		Zone de montagne			UGB/exploitation donnant droit aux contributions	
			I	II	III		IV <sup>1)</sup>
	Contributions en francs par UGB <sup>2)</sup>						
1977 - 1979 .....	80	140	270	400	—	15	
1980 - 1982 .....	80	140	270	400	500	15	
1983 - 1986 .....	110	210	380	550	720	15	
1987 .....	130 <sup>3)</sup> /170 <sup>4)</sup>	250/330	450/600	650/880	870/1180	15	
1988 .....	140/180	270/350	480/630	680/910	900/1210	15	
Moyenne	Contributions en millions de francs					Total	
1977/1979 .....	11,8	20,7	43,6	49,6	—	126,6	
1980/1982 .....	11,4	19,2	41,8	36,7	13,0	122,7	
1983/1986 .....	15,3	27,7	57,7	49,6	19,4	169,7	
1987 .....	17,7	32,2	67,9	58,8	25,2	201,9	
1988 .....						218,1	

1) Comprise dans la zone III jusqu'à 1979.  
2) UGB = unité de gros bétail; en font aussi partie les chèvres, moutons, porcs d'élevage et chevaux.  
3) Bétail bovin, porcs d'élevage et chevaux.  
4) Moutons et chèvres.

**Contributions aux frais; coût, nombre d'UGB donnant droit aux contributions, économies**

*Tableau 4*

Année	Nombre d'UGB	Coût (en mio. de fr.)	Déductions pour cause	
			de base fourragère insuffisante fr.	de dépassement de la limite de revenu et de fortune fr.
1977	587 671	127,8	1 520 000	
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	554 089	122,2	759 303	1 416 246
1982	541 645	120,6	810 640	1 419 682
1983	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
1986	538 946	170,6	931 540	1 427 815
1987	524 806	201,9	2 259 800	1 850 070

Le tableau 4 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 qu'un nombre toujours croissant d'entreprises dépassent la limite des quinze UGB. A cela s'ajoutent les contrôles accrus 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.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Justification de l'augmentation des dépenses pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail**

Pour que l'agriculture et, plus particulièrement, les paysans de montagne et de la zone des collines puissent suivre l'évolution générale des revenus, il est indispensable d'accroître les efforts en vue d'améliorer le revenu dans les régions défavorisées.

Les paysans de montagne et de la zone des collines tirent surtout leur revenu de la production laitière, de la vente de bétail d'élevage et de boucherie. Mais les marchés sont si encombrés dans ces trois secteurs qu'une extension de la production ne saurait être justifiée. C'est plutôt une restriction qui s'imposerait. Dans ces conditions, il est difficile d'épargner entièrement aux détenteurs de bétail en montagne certaines limitations à la production. Les paysans de cette région n'ont par ailleurs que fort peu de possibilités de se tourner vers d'autres branches susceptibles d'être rentables pour la majorité d'entre eux.

On ne saurait raisonnablement relever, dans un proche avenir, les contributions liées aux produits, destinées à encourager le placement du bétail. Pour ce qui est des dispositions relatives à la promotion du placement, le Conseil fédéral a procédé à un certain nombre de modifications. Afin de stabiliser la production de bétail de boucherie dans la région de montagne, on a limité – par exploitation – le nombre des sujets d'élimination donnant droit aux contributions, alors que le montant maximum de la contribution totale à l'élimination a été ramené à un seuil plus modeste.

Le manque de possibilités de diversification, la pression exercée sur les prix du bétail de boucherie et l'accroissement simultané des coûts de production ne cessent de réduire le rendement et placent plus particulièrement les petites et moyennes exploitations de montagne dans une situation financière difficile.

Etant donné que le revenu des paysans de montagne provient pour une grande part de la production animale, il est probable qu'il continuera à prendre du retard par rapport à celui des paysans de la plaine. Le prix du lait ne pouvant apporter ici aucun redressement sensible, il ne reste, à titre d'amélioration, que le versement de paiements compensatoires. Les contributions aux frais des détenteurs de bétail constituent déjà une mesure valable. Bien qu'elle soit liée à la détention d'animaux, cette mesure est largement indépendante de la production du fait qu'elle est limitée aux effectifs nourris sur la base fourragère propre de l'entreprise agricole et qu'elle n'est applicable que pour les quinze premières unités de gros bétail.

Le choix de deux sortes de paiements compensatoires, à savoir les contributions aux frais des détenteurs de bétail et les contributions à l'exploitation agricole du sol, s'est révélé être des plus judicieux. Si, par exemple, le montant total des deux prestations allait aux seules contributions à l'exploitation agricole du sol, il s'ensuivrait en effet une inflation démesurée des prix des parcelles de terrain concernées.

Dans le plan financier 1989/90, le plafond des dépenses prévues pour les contributions aux frais des détenteurs de bétail est fixé à 420 millions de francs, soit le même montant que pour les deux années précédentes. Etant donné les perspectives plutôt défavorables concernant le revenu des paysans de montagne, nous proposons de relever le plafond à 440 millions de francs, ce qui correspond à un surplus de dépenses annuelles de 10 millions de francs, soit de 5 pour cent. Ce rajustement corrigera non seulement le taux de renchérissement enregistré depuis 1987 (1,6% jusqu'en janvier 1988), mais apportera de surcroît une amélioration réelle du revenu, susceptible de combler le retard de la montagne par rapport à la plaine. La majoration proposée tient compte, en fait, du postulat de la commission du Conseil national du 9 septembre 1986 (Agriculture de montagne et de plaine. Différences de revenu. Ad 86.035), visant à compenser les écarts de revenu entre les deux régions.

## **22 Utilisation des fonds supplémentaires**

Selon l'article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974, c'est le Conseil fédéral qui fixe, de sa propre compétence, le montant de la contribution par UGB,

compte tenu du degré de difficulté des conditions de production. C'est pourquoi il est prévu de procéder, une nouvelle fois, à une adaptation non pas linéaire mais différenciée, en fonction des différentes zones concernées.

### **3 Conséquences financières**

Selon notre proposition, le plafond des dépenses pour 1989 et 1990 est fixé à 440 millions de francs, soit un surplus de 20 millions par rapport aux années 1987 et 1988.

### **4 Programme de la législature**

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1987-1991 du 18 janvier 1988 (FF 1988 I 353, appendice 2).

### **5 Base légale**

L'article 1<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974, prévoit que les fonds nécessaires sont fixés, par arrêté fédéral simple, à chaque fois pour une période de deux ans.

32174

## concernant le financement, en 1989 et 1990, des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 1<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974<sup>1)</sup> 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 18 mai 1988<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### Article premier

Un montant maximum de 440 millions de francs est alloué pour les années 1989 et 1990 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.

32174

<sup>1)</sup> RS 916.313

<sup>2)</sup> FF 1988 II 1063

**Message relatif au financement, en 1989 et 1990, des contributions aux frais des détenteurs  
de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines du 18 mai 1988**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.06.1988
Date	
Data	
Seite	1063-1074
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 486

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.