

Message

concernant le financement des contributions aux frais, des contributions à l'exploitation agricole du sol ainsi que des crédits d'investissements dans l'agriculture pour les années 1995 à 1997

du 26 janvier 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral et le message concernant le financement des contributions aux frais, des contributions à l'exploitation agricole du sol ainsi que des crédits d'investissements dans l'agriculture pour les années 1995 à 1997, en vous proposant de l'approuver.

En outre, nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1993 P 92.3506 Agriculture de montagne. Paiements directs distincts.
(N 18. 6. 1993, Bühler Simeon)

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

26 janvier 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Lors des délibérations parlementaires relatives à la modification de la loi fédérale sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes, il fut décidé, afin d'alléger les travaux du Parlement, de regrouper les trois mesures (contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne, contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles et crédits d'investissements) en un seul projet de financement.

Le présent message contient la proposition pour les 3 années 1995 à 1997:

- de fixer le plafond de dépenses*
 - des contributions aux frais à 810 millions de francs,*
 - des contributions à l'exploitation agricole du sol à 450 millions de francs et*
- d'allouer un crédit-cadre de 15 millions de francs en faveur des crédits d'investissements.*

Les sommes demandées figurent dans le plan financier de la Confédération du 10 septembre 1993.

Les contributions aux frais et les contributions à l'exploitation agricole du sol sont les deux types de paiements directs les plus importants pour l'agriculture de montagne et de la zone préalpine des collines. On propose dès lors de les maintenir au niveau actuel, en les harmonisant avec les nouveaux paiements directs octroyés en vertu des articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture. De par leurs modalités d'octroi et les charges d'exploitation imposées aux bénéficiaires, ces contributions concourent au maintien d'une agriculture à la fois paysanne et durable.

Les crédits d'investissements, octroyés le plus souvent sous la forme de prêts sans intérêt, servent à améliorer les structures agricoles et les bases de production, notamment à moderniser les habitations et les ruraux, et à faciliter la reprise de domaines par de jeunes agriculteurs. Cette mesure est destinée à l'ensemble de l'agriculture; elle ne se limite pas aux régions de montagne et à la zone préalpine des collines.

Message

1 **Partie générale**

11 **Introduction: Plafond de dépenses**

Conformément aux modifications du 4 octobre 1991 (RO 1992 2104) de la loi fédérale instituant des contributions aux détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines (art. 1^{bis}, 2^e al.), de la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (art. 7, 1^{er} al.) et de la loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (art. 20, 2^e al.), les trois mesures seront regroupées, «au vu d'un message ad hoc du Conseil fédéral», en un seul projet de financement, afin d'alléger les procédures parlementaire et administrative. Ce changement fait suite à une proposition soumise au Parlement à l'occasion des délibérations sur le message du 27 novembre 1989 concernant la modification de la loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (FF 1990 I 166).

Un premier arrêté fédéral regroupant les trois mesures doit être adopté pour les années 1995 à 1997, à l'expiration des lois précitées.

12 **Stratégie pour le soutien des régions de montagne**

L'encouragement et la sauvegarde des régions de montagne revêt une importance majeure dans notre pays. La promotion économique repose essentiellement sur deux piliers, à savoir la politique régionale et la politique agricole.

121 **Politique régionale de la Confédération et des cantons**

La Confédération accorde en priorité des aides pour les investissements en région de montagne, en vertu de la loi fédérale de 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1). Concrètement, le soutien est destiné à l'aménagement des infrastructures, à savoir voies de communication, services publics, installations pour la formation scolaire, la formation et le perfectionnement professionnels, installations du domaine de la santé publique, de la culture et du sport. L'aide aux investissements sert à faciliter le financement complémentaire de projets d'infrastructure. Elle consiste à accorder, ou éventuellement à cautionner, des prêts sans intérêt ou à intérêt modéré et à contribuer au service des intérêts.

Il convient en outre de mentionner les mesures prévues par la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12) et par la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne (RS 901.2). Vient s'y ajouter la péréquation financière entre cantons financièrement forts et cantons financièrement faibles, conformément à la loi fédérale du 19 juin 1959 (RS 613.1).

122 Politique agricole

Les agriculteurs des régions de montagne sont considérablement désavantagés par rapport à ceux de la plaine, en raison des conditions d'exploitation plus difficiles (rigueur du climat, brièveté de la période de végétation, configuration peu propice du terrain et structures des exploitations), qui renchérissent la production. Pour en tenir compte, la politique agricole fait recours à un ensemble de mesures différenciées en faveur de ces régions, qui comprend trois volets: l'aide à l'amélioration des bases de production sous forme de subsides pour les améliorations foncières et de crédits agricoles, un traitement spécial des régions défavorisées en matière de garantie des prix et d'écoulement des produits (lait, animaux de rente), mais aussi et surtout le système spécifique des paiements directs. Ces derniers sont octroyés depuis des décennies; ils ont fait leurs preuves et jouent un rôle essentiel dans la garantie des revenus.

Le chapitre suivant décrit le système actuel des paiements directs, dans le contexte général de la politique agricole.

13 Système des paiements directs dans le contexte de la politique agricole

Les paiements directs octroyés sur la base des articles 31a (paiements directs complémentaires) et 31b (contributions écologiques) de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) constituent les éléments-clés de la réorientation de la politique agricole, exposés en détail dans le Septième rapport du Conseil fédéral sur l'agriculture (FF 1992 II 140). Ils ne sont pas liés à la production et complètent ou remplacent les mesures d'encouragement existantes. Le Conseil fédéral préconise le système présenté ci-après, structuré en fonction des objectifs poursuivis et permettant de simplifier les instruments de cette politique.

Les montants correspondent aux chiffres budgétisés pour 1993 (y compris le crédit complémentaire approuvé), en millions de francs (cf. *tableau récapitulatif 1* figurant à l'annexe).

131 Paiements directs complémentaires

Les paiements directs complémentaires répondent à l'idée directrice exprimée à l'article 31a LAgr (modification du 9 oct. 1992). Combinés avec une politique des prix s'orientant davantage vers l'économie de marché (prix agricoles réels en diminution), ils servent en premier lieu à garantir un revenu équitable aux agriculteurs. Grâce à ces paiements, l'agriculture devrait être à même d'accomplir ses tâches et de fournir les prestations d'intérêt public que l'on exige d'elle (protection et entretien des paysages ruraux, sauvegarde des bases naturelles et écologiques d'existence, occupation décentralisée du territoire, approvisionnement en denrées alimentaires). Lors de cette même révision de la loi sur

l'agriculture, les contributions aux détenteurs d'animaux, limitées à fin 1992 (RS 916.311), ont été supprimées en tant que telles et intégrées dans le groupe des paiements directs complémentaires.

A ce groupe appartiennent:

- les paiements directs complémentaires (art. 31a LAgr) 600 millions de fr.¹⁾

132 Paiements compensatoires pour conditions de production difficiles en zone préalpine des collines et en région de montagne

Ce deuxième groupe de paiements directs a pour objectif d'améliorer le revenu des agriculteurs en zone préalpine des collines et en zone de montagne, au sens de l'article 2 LAgr, selon lequel «les conditions difficiles de production et de vie dans les régions de montagne doivent être prises particulièrement en considération». Ils servent à compenser autant que faire se peut les frais supplémentaires et les rendements inférieurs dus aux conditions de production difficiles. Les «paiements compensatoires pour conditions de production difficiles», tels qu'ils existent actuellement en tant que catégorie indépendante, permettent de mieux tenir compte des différences régionales (montagne/plaine) que le premier groupe. C'est la raison pour laquelle nous n'entendons pas intégrer les contributions aux frais dans les nouveaux paiements complémentaires octroyés en vertu de l'article 31a LAgr, contrairement à ce qui fut proposé dans le message du 13 mai 1992 relatif au financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail (CDB) de la région de montagne et de la zone préalpine des collines (FF 1992 III 797, ch. 17). Nous en exposons les motifs plus en détail au chiffre 155. En revanche, les contributions compensatoires pour conditions de production difficiles dérivées de l'article 20b LAgr expireront à fin 1995 et seront intégrées dans les paiements directs complémentaires.

A ce groupe appartiennent:

	En millions de fr.
- les contributions aux frais des détenteurs de bétail en région de montagne (LF du 28 juin 1974)	283
- les contributions à la surface pour les terres en pente (LF du 14 déc. 1979)	109
- les contributions d'estivage (LF du 14 déc. 1979)	36
- les contributions compensatoires pour conditions de production difficiles (art. 20b LAgr)	48
Total: paiements compensatoires pour conditions de production difficiles	476

133 Contributions écologiques

Les contributions écologiques découlent du principe énoncé aux articles 31b et 20a LAgr, qui consiste à honorer financièrement les prestations écologiques définies dans les ordonnances, que les agriculteurs fournissent volontairement en

¹⁾ Y compris 335 millions de francs de contributions aux détenteurs d'animaux.

sur des exigences légales. Les programmes déjà mis sur pied (compensation écologique, production intégrée, culture biologique, détention contrôlée d'animaux de rente en plein air, etc.) seront développés et différenciés autant que cela s'avérera nécessaire. Quant aux mesures découlant de l'ordonnance sur la production végétale, qui visent également un objectif écologique, elles seront incorporées dans l'ordonnance sur les contributions écologiques (RS 910.312, OCEco) édictée sur la base de l'article 31b LAgr.

A ce groupe appartiennent:

	En millions de fr.
– les contributions écologiques octroyées pour les quatre programmes mentionnés dans l'OCEco (art. 31b LAgr)	} 55
– les contributions pour prairies extensives (art. 20a LAgr)	
– les contributions pour surfaces assolées aménagées en surfaces de compensation écologique (art. 20a LAgr)	
– les contributions pour les céréales provenant de la culture extensive (art. 20a LAgr)	52
– les contributions à l'exploitation agricole du sol pour les prairies sèches et les prairies à litière (LPN du 1 ^{er} juillet 1996; RS 451, art. 7 et 22 à 29, ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol)	7

Total: contributions écologiques **114**

134 Paiements directs pour l'orientation de la production

En font partie les paiements directs servant à:

- l'orientation de la production (y compris exploitation plus extensive)
- la garantie d'écoulement des produits
- l'amélioration de la qualité

A ce groupe appartiennent:

	En millions de fr.
– les primes de culture pour les céréales fourragères et les légumineuses à graines (art. 20 LAgr)	57
– les contributions pour jachère verte et matières premières renouvelables (art. 20a LAgr)	10
– les contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé (AEL du 16 déc. 1988; RS 916.350.1)	124
– les contributions à l'élimination du bétail (LF du 15 juin 1962; RS 916.301) seront supprimées	32
– les contributions à l'exportation de bétail (art. 24 LAgr)	33
– les contributions pour achats d'allègement (LF du 15 juin 1962)	2
– les indemnités pour interdiction d'ensilage (AEL du 16 déc. 1988)	58
– les suppléments pour le lait transformé en fromage (AEL du 16 déc. 1988)	44

Total: paiements directs pour l'orientation de la production **360**

135 Paiements directs à caractère social

Ils englobent aujourd'hui avant tout les allocations familiales, c'est-à-dire les allocations pour enfants et les allocations de ménage versées aux petits paysans et aux employés agricoles (LFA du 20 juin 1952; RS 836.1). Si des paiements directs devaient être introduits en vue de remédier aux cas de rigueur dus au changement des structures, c'est dans cette catégorie qu'il faudrait sans doute les ranger. Un groupe d'experts s'occupe de cette question.

A ce groupe appartiennent:

	En millions de fr.
- les allocations pour enfants versées aux petits paysans (LF du 20 juin 1952)	} 133 ¹⁾
- les allocations pour enfants et les allocations de ménage versées aux employés agricoles (LF du 20 juin 1952)	

136 Remarques finales sur le nouveau système des paiements directs

La classification des divers types de paiements directs, telle que nous l'avons présentée dans les chapitres précédents, n'est pas toujours évidente. Par exemple, les contributions à l'exploitation agricole du sol et les contributions d'estivage, attribuées au groupe des «paiements directs compensatoires», pourraient aussi bien appartenir à celui des «contributions écologiques». En effet, l'exploitation des terres en pente ou en forte pente dans les régions de montagne revêt une grande importance écologique (protection contre l'érosion, sauvegarde des paysages ruraux, etc.), tout comme l'estivage du bétail, qui pourrait aussi être considéré comme une forme de détention contrôlée en plein air et bénéficier de contributions à titre de mesure écologique.

Autre exemple, les contributions pour les céréales provenant de la culture extensive. L'objectif premier de cette catégorie de contributions était de réduire la production céréalière, mais les charges imposées pour une participation volontaire à ce programme justifient la classification dans le groupe des «contributions écologiques».

14 Revenu des agriculteurs de montagne

Le *tableau 1* illustre l'évolution des revenus des exploitations-témoins comptables, en plaine et en région de montagne. L'appréciation se fonde essentiellement sur le revenu global, à savoir la rémunération de l'ensemble des prestations fournies par la famille (entre 418 et 426 journées de travail en 1992) et les fonds propres investis dans l'exploitation. Jusqu'en 1988, le revenu agricole a suivi dans une large mesure l'évolution générale des revenus, tant en plaine et en région des collines qu'en montagne. Mais entre 1989 et 1992, il a été affecté par une diminution du rendement agricole brut (chiffre d'affaires) de 8 pour cent. Etant donné leur mode de production plus intensif, les exploitations de plaine en ont subi davantage les conséquences que les exploitations de montagne. Grâce à

¹⁾ Dont à la charge de la Confédération: 90 millions de francs.

l'aménagement du système des paiements directs et à un revenu d'appoint légèrement plus élevé, les agriculteurs de montagne ont même gagné du terrain (cf. *tableau 1*). Ils ont comblé une bonne partie de leur retard en matière de revenu, en enregistrant une augmentation de 8645 francs par rapport à l'année précédente, tandis que le revenu agricole des entreprises de plaine accuse une tendance à la baisse. Ces constatations se basent sur les premières estimations pour 1993 et révèlent l'importance que les paiements directs complémentaires octroyés en vertu de l'article 31a LAg revêtent pour le revenu des agriculteurs de montagne.

Le rapport entre capitaux empruntés et actifs (*tableau 2*) sert également d'indicateur économique. Pendant la période considérée, la part relative de capitaux empruntés par les exploitations-témoins comptables est restée constante, le «taux d'endettement» ne s'est donc pas accru.

En résumé, les points à retenir en relation avec le revenu des agriculteurs de montagne sont les suivants:

1. Après avoir augmenté jusqu'en 1991, le revenu global a reculé de 9 pour cent en 1992 par rapport à l'année précédente. Les estimations pour 1993 laissent toutefois entrevoir une nette amélioration (13%), qui s'explique surtout par les nouveaux paiements directs complémentaires.
2. L'écart par rapport aux exploitations de plaine a constamment diminué; il atteignait, en moyenne des années:

1979 à 1981	33 pour cent
1985 à 1987	26 pour cent
1992 à 1993	20 pour cent
3. Le potentiel de formation de capitaux propres est resté inchangé (sauf en 1992), malgré une consommation accrue, et représente 25 à 30 pour cent du revenu global.
4. Dans l'ensemble, les mesures de politique agricole et notamment les paiements directs ont un effet favorable sur les revenus et sur la situation économique de l'agriculture de montagne.

15 Contributions aux frais: Système et perspectives

151 Introduction

Les contributions aux frais des détenteurs de bétail ont été instaurées en 1959 pour les zones de montagne II et III; destinées à compenser les frais plus élevés de la production laitière dans ces régions, elles se fondaient alors sur l'arrêté sur l'économie laitière. En 1964, une loi institua des contributions aux frais des détenteurs de bétail dans les régions de montagne et en zone préalpine des collines, afin de compenser les désavantages liés aux conditions de production difficiles. Ces contributions ont pour effet d'accroître le revenu des agriculteurs de montagne et de réduire ainsi l'écart par rapport à celui des agriculteurs de plaine. Elles représentent aujourd'hui le type de paiement compensatoire aux régions défavorisées quantitativement le plus important. Le *tableau récapitulatif 2* (cf. annexe) indique les taux de contribution et les sommes versées.

Revenu et consommation des exploitations-témoins comptables (moyenne) 1979 à 1993 (en francs)

Tableau 1

Positions	1979-81	1982-84	1985-87	1988-90	1991	1992	1993 ¹⁾
Exploitations de plaine							
1 Revenu agricole	62'188	75'408	71'252	90'666	86'063	78'476	76'500
déduct. intérêts sur le capital propre	9'642	13'993	15'201	17'133	22'783	22'811	22'800
= Revenu du travail	52'546	61'415	56'051	73'533	63'280	55'665	53'700
2 Revenu accessoire	5'965	6'607	7'181	8'460	9'817	10'550	10'600
3 Revenu total (= 1+2)	68'153	82'015	78'433	99'126	95'880	89'026	87'100
4 Consommation de la famille	44'654	52'189	57'223	62'074	66'601	68'476	70'000
5 Diff. = fonds propres accum. (=3/.4)							
- en francs	23'499	29'826	21'210	37'052	29'279	20'550	17'100
- in % du revenu total	34,5	36,4	27,0	37,4	30,5	23,1	19,6
Exploitations de montagne							
1 Revenu agricole	38'260	47'519	49'126	60'798	61'995	54'464	63'500
déduct. intérêts sur le capital propre	6'130	9'123	10'164	11'913	16'453	16'916	17'000
= Revenu du travail	32'130	38'396	38'962	48'885	45'542	37'548	46'500
2 Revenu accessoire	7'257	8'062	9'151	10'457	11'197	11'853	12'000
3 Revenu total (= 1+2)	45'517	55'581	58'277	71'255	73'192	66'317	75'500
- en % des expl. de plaine	66,8	67,8	74,3	71,9	76,3	74,5	86,7
4 Consommation de la famille	33'196	38'625	43'717	47'628	52'301	53'360	55'000
5 Diff. = fonds propres accum. (= 3/.4)							
- en francs	12'321	16'956	14'560	23'627	20'891	12'957	20'500
- en % du revenu total	27,1	30,5	25,0	33,2	28,5	19,5	27,2

1) estimation

Capital emprunté en pour-cent des actifs, moyenne des exploitations comptables, 1979 à 1992

Tableau 2

Positions	1979-81 fr.	1982-84 fr.	1985-87 fr.	1988-90 fr.	1991 fr.	1992 fr.
Exploitations de plaine						
Actif (yc activité annexe)	417'024	481'867	557'820	621'294	675'698	681'419
Capital emprunté	169'686	192'392	224'473	257'157	276'965	281'045
- dont crédit d'investissement	26'266	27'254	29'692	31'930	32'135	32'503
- crédit d'inv. en % du capital emprunté	15,5	14,2	13,2	12,4	11,6	11,5
<i>Taux d'endettement = cap. empr. en % de l'actif</i>	40,7	39,9	40,2	41,4	41,0	41,2
Exploitations de montagne						
Actif (yc activité annexe)	298'704	348'231	412'109	468'672	514'489	526'406
capital emprunté	143'050	163'785	197'685	227'091	242'083	246'101
- dont crédit d'investissement	37'921	43'040	48'401	56'781	59'738	58'347
- crédit d'inv. en % du capital emprunté	26,5	26,2	24,4	25,0	24,7	23,7
<i>Taux d'endettement = cap. empr. en % de l'actif</i>	47,9	47,0	48,0	48,5	47,1	46,8

152 Droit à la contribution

Les contributions aux frais sont versées aux détenteurs de bétail dans les régions de montagne et la région préalpine des collines qui gèrent une exploitation agricole à leur compte. Elles se calculent en fonction des unités de gros bétail (UGB). Donnent droit à la contribution les bovins, les chevaux, les porcs d'élevage ainsi que les chèvres et les moutons. Le barème, qui tient compte des zones de production et des catégories d'animaux, fixe à quinze au maximum par exploitation le nombre d'UGB donnant droit à la contribution. Depuis 1987, les détenteurs de moutons et de chèvres bénéficient d'un encouragement particulier et touchent des montants plus élevés par UGB (cf. *tableau récapitulatif 2* à l'annexe, annotation d).

La limitation du droit à la contribution à 15 UGB par exploitation favorise les petites et moyennes entreprises et diminue simultanément l'incitation à la production. D'autre part, elle désavantage les agriculteurs qui en détiennent plus, soit aujourd'hui environ la moitié des bénéficiaires. Ceux-ci ne touchent pas de contributions pour un total approximatif de 230 000 UGB. Ce sont avant tout des entreprises familiales exploitées à titre principal qui, grâce à la mécanisation, comptent 20 UGB ou plus. Le plafonnement à 15 UGB s'explique par des raisons de politique sociale. Il constitue toutefois un frein à la rationalisation, car il n'encourage guère la création d'unités d'exploitation plus grandes.

153 Conditions et charges

Les contributions aux frais sont aussi fonction de la surface, c'est-à-dire de l'existence d'une base fourragère minimale par UGB. Les bénéficiaires doivent disposer d'une surface leur permettant de produire les quantités nécessaires à l'affouragement de tout leur cheptel consommant des fourrages grossiers, sinon les contributions sont réduites proportionnellement.

Est considérée comme base fourragère suffisante, une surface agricole utile par UGB:

de 40 ares en zone de grandes cultures et en zone intermédiaire

de 50 ares en zone préalpine des collines

de 60 ares en zone de montagne I

de 70 ares en zone de montagne II

de 80 ares en zone de montagne III

de 90 ares en zone de montagne IV.

Ces chiffres peuvent légèrement varier selon la durée de l'estivage ou la capacité de rendement du sol. En 1992, les réductions pour base fourragère insuffisante se sont élevées à 2,72 millions de francs au total.

L'échelonnement des taux des contributions selon les zones de production et les catégories d'animaux permet de tenir compte des degrés de difficultés (cf. *tableau récapitulatif 2* à l'annexe). En 1992, les contributions suivantes (moyenne) ont été versées par exploitation:

Zone	Contribution moyenne (1992) En francs	Nombre moyen d'animaux donnant droit à la contribution UGB (Unité de gros bétail)
zone préalpine des collines	2 620	12,5
zone de montagne I	4 537	11,8
zone de montagne II	7 468	11,8
zone de montagne III	9 016	10,2
zone de montagne IV	11 307	9,7
moyenne des zones	6 179	11,5

Une autre condition: les détenteurs de bétail sont tenus de respecter les prescriptions concernant la protection des animaux et la protection des eaux. Depuis 1980, les contributions sont en outre réduites ou supprimées dès que le revenu ou la fortune d'un détenteur de bétail dépasse un certain montant. Lors de la dernière adaptation, en 1991, les limites de revenu et de fortune ont été portées à 80 000 (revenu) et 700 000 francs (fortune). Par tranche supplémentaire de 2000 francs de revenu et de 10 000 francs de fortune, la contribution diminue à raison de 10 pour cent. Aucune contribution n'est donc versée aux détenteurs de bétail dont le revenu annuel atteint 100 000 francs ou la fortune 800 000 francs. Les réductions pour dépassement de ces limites se sont chiffrées à 1,78 million de francs en 1992.

154 Sommes versées et importance des contributions aux frais

Le *tableau récapitulatif 2* figurant à l'annexe montre l'évolution des taux de contribution, des paiements effectués, du nombre d'exploitations bénéficiaires et du nombre d'UGB pris en compte durant les 25 dernières années. Nous avons déjà mentionné que le système des contributions aux frais a été progressivement aménagé, devenant ainsi la principale mesure de soutien aux régions de montagne. La somme versée a plus que doublé au cours de la dernière décennie. En 1992, 44 136 détenteurs de bétail ont obtenu un total de 272,7 millions de francs pour 507 858 UGB. Actuellement, les contributions aux frais représentent entre 4 et 30 pour cent du revenu agricole moyen, selon la zone de production. La corrélation des contributions aux frais avec la détention de bétail en a fait une mesure appropriée pour compenser les conditions de production difficiles et améliorer le revenu agricole. C'est grâce à elle que, ces dernières années, l'agriculture de montagne a réussi à suivre l'évolution générale des revenus et à réduire l'écart par rapport aux agriculteurs de plaine (cf. *tableau 1*). Avec les autres paiements directs, les contributions aux frais forment un instrument judicieux d'encouragement, qui permet d'assurer le maintien de l'agriculture de montagne.

155 Perspectives, motifs à l'appui du maintien des contributions aux frais

Contrairement à ce qui fut proposé dans le message du 13 mai 1992 relatif au financement des contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines (FF 1992 III 797), à savoir d'intégrer

ces contributions dans les paiements directs compensatoires (cf. ch. 17 du message), les considérations ci-dessus et celles qui suivent nous amènent à préciser leur maintien comme une mesure indépendante à l'intérieur du système des paiements directs. L'objection selon laquelle ces contributions incitent à un accroissement de la production et à une intensification de l'exploitation n'est pas pertinente. En effet, la condition relative à la base fourragère minimale lie étroitement la détention d'animaux à la surface et limite ainsi le nombre d'animaux consommant des fourrages grossiers. Par ailleurs, le droit à la contribution est plafonné à 15 UGB. L'expérience acquise montre en outre qu'il n'est pas indiqué de mélanger des paiements directs qui ont une fonction bien distincte, et que la transparence est mieux garantie si les mesures restent indépendantes. C'est dans ce sens que le Conseil fédéral a répondu à la motion 92.3506 Bühler Simeon du 10 décembre 1992 «Agriculture de montagne. Paiements directs distincts», en proposant de transformer la motion en postulat (cf. Motion Bühler Simeon en annexe). Le Conseil national s'est rallié à cette argumentation et a transmis le postulat le 18 juin 1993.

Les contributions liées aux UGB tiennent mieux compte des conditions très variées des régions de montagne en ce qui concerne l'intensité de l'exploitation et les frais de production, que ne le ferait une contribution dépendant uniquement de la surface. La solution optimale serait, à notre avis, de combiner judicieusement les deux critères: surface (selon les art. 31a et 31b LAg) et UGB. Une fusion de ces mesures ne simplifierait guère la procédure et ne contribuerait pas à réduire de façon déterminante la charge administrative de la Confédération et des cantons. Les procédures administratives sont actuellement bien coordonnées.

C'est précisément parce que les contributions aux frais se distinguent des autres mesures en faveur des régions de montagne, par leur conception et par les critères de référence, qu'elles les complètent de façon idéale, notamment les contributions à l'exploitation agricole de terrains en pente et en forte pente (cf. ch. 16), et qu'elles ont fait leurs preuves.

Il ne nous paraît pas souhaitable d'intégrer les contributions aux frais dans les paiements directs pour les raisons que nous venons d'énoncer. C'est aussi l'opinion unanime des directeurs cantonaux de l'agriculture et des organisations paysannes. Il importe d'harmoniser de manière optimale les différents types de paiements directs, conformément au système présenté au chiffre 13. Nous proposons de maintenir les contributions aux frais comme paiements directs distincts.

16 Contributions à l'exploitation agricole du sol: Système et perspectives

161 Introduction

La loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 910.2) prévoit trois mesures: les contributions à la surface accordées pour l'exploitation de terres dont l'utilisation agricole est difficile, les contributions d'estivage pour le bétail estivé ainsi que l'obligation de tolérer l'exploitation de terres en friche.

Les contributions à l'exploitation agricole du sol furent versées pour la première fois en 1980. Un premier plafond de dépenses se montant à 385 millions de francs fut adopté pour 1980 à 1984. Pour 1990 à 1994, il a été fixé à 700 millions de francs. Les contributions ont été majorées au-delà du taux de renchérissement. Elles ne furent cependant pas adaptées de façon linéaire, mais compte tenu des difficultés d'exploitation particulières. Il fut ainsi créé, en 1981, une catégorie intermédiaire «exploitations d'estivage de type alpestre». Les différences dans les frais d'estivage justifiaient un échelonnement supplémentaire. Une nouvelle différenciation fut introduite pour les contributions à la surface, à savoir la distinction entre terrains en pente et terrains en forte pente (déclivité supérieure à 35%). Ces derniers donnent droit à une contribution plus élevée. L'évolution des contributions ressort du *tableau 3*.

162 Contributions à la surface: Charges, droit et montant

Les contributions accordées pour les terrains en pente et en forte pente servent à compenser le surcroît de travail lié à l'exploitation de ces sols par rapport aux terrains plats. Plus les terres sont déclives (déclivité supérieure à 35%), plus la mécanisation est coûteuse et plus la part du travail manuel est grande. La déclivité joue par contre un rôle bien moins important pour l'exploitation de pâturages.

Les contributions à la surface sont allouées pour un minimum de terres en pente et en forte pente de 0,5 ha et un maximum de 20 ha par exploitation. Les taux sont échelonnés selon le type d'utilisation (prairie de fauche, culture des champs ou pâturage). On distingue en outre entre pente et forte pente pour les prairies de fauche et les terres assolées.

Les contributions ne sont allouées que si une exploitation convenable et adaptée au site permet de maintenir à long terme la capacité de rendement du sol, ainsi qu'une composition botanique équilibrée, et ne cause aucun dommage à l'environnement.

En 1992, une somme de 109 millions de francs a été versée pour une surface totale donnant droit à la contribution de 301 785 ha. L'évolution des contributions ressort du *tableau 4*.

Tandis que le nombre de bénéficiaires a connu une faible régression ces dernières années (1% de moins par année), la surface donnant droit à la contribution par exploitant a légèrement augmenté. Cette tendance s'explique par le fait que l'abandon d'exploitations touche avant tout de petites entreprises, ce qui se traduit par une augmentation de la surface prise en compte par exploitation. Aujourd'hui, les contributions atteignent en moyenne 2150 francs par bénéficiaire. Cette moyenne comprend les entreprises exploitées à titre principal, les entreprises exploitées à titre accessoire et les entreprises tributaires d'un revenu d'appoint. Si l'on ne considère que la première catégorie, les sommes versées sont sensiblement plus importantes.

Bien que les contributions soient nettement moins élevées, la surface des pâturages a quelque peu augmenté ces dernières années. En revanche, la part des terrains en forte pente est restée constante; elle représente en moyenne (zone préalpine des collines et zones de montagne) environ 30 pour cent des terres en

penne et des terres en forte penne prises globalement (70% dans le canton d'Uri). Ces chiffres permettent de conclure que la différenciation des contributions entre pâturages, terrains en penne et terrains en forte penne n'a pas conduit à une intensification de l'exploitation.

En zone de plaine, les contributions à la surface ne sont accordées que pour les prairies et les cultures des champs qui ont une déclivité supérieure à 35 pour cent. C'est la raison pour laquelle la surface donnant droit à la contribution n'y atteint que quelque 1700 ha ou 0,5 pour cent de la surface totale. De plus, cette surface tend à diminuer.

Contributions à l'exploitation agricole du sol; taux en francs par hectare ou par animal *Tableau 3*

	1984	1989	1990-91	1992
Contributions à la surface	francs / hectare			
a) <u>Zone de montage et zone préalpine des collines</u>				
- terrains en penne (déclivité 18-35 %), fauche ou culture des champs	240.-	330.-	335.-	370.-
- terrains en forte penne (déclivité 35 % et plus), fauche ou culture des champs ¹⁾	240.-	450.-	460.-	510.-
- terrains en penne et en forte penne (déclivité 18 % et plus) utilisés exclusivement pour le pacage	80.-	110.-	110.-	110.-
b) <u>Zone de plaine</u>				
- terrains en forte penne (déclivité 35 % et plus), fauche et culture des champs	240.-	450.-	460.-	510.-
Contributions d'estivage	francs / animal			
Seulement à l'intérieur des zones du cadastre de la production agricole (zones de montagne I, II, III, IV)				
- vaches estivées sur des alpages proprement dits	120.-	160.-	165.-	170.-
- vaches estivées sur les pâturages d'une exploitation d'estivage de type alpestre ²⁾	80.-	110.-	115.-	120.-
- vaches estivées sur des pâturages attenants à une entreprise agricole exploitée toute l'année ^{2) 3)}	50.-	70.-	70.-	70.-
- génisses, boeufs de 1 à 3 ans	20.-	30.-	35.-	35.-
- veaux d'un demi à un an	10.-	15.-	15.-	15.-
- chevaux, ânes et mulets de plus de trois ans	50.-	70.-	70.-	70.-
- chevaux, ânes et mulets de moins de trois ans	20.-	30.-	30.-	30.-
- chèvres laitières	20.-	30.-	35.-	40.-
- autres chèvres	4.-	7.-	7.-	7.-
- moutons	4.-	7.-	7.-	7.-
1) disposition introduite en 1985 2) y compris taureaux d'élevage, vaches allaitantes, nourricières ou tarées 3) pâturages communaux attenants, depuis 1993				

	1980-84	1985-89	1990	1991	1992
Contributions à la surface					
sommes versées (en mio. de fr.)	57,53	87,04	97,87	99,26	109,00
surface donnant droit à la contribution (ha)	291'341	297'274	300'972	303'083	301'785
dont terrains en forte pente	-	89'914	90'951	91'430	91'450
dont en zone de plaine	1'694	1'837	1'960	1'945	1'680
Utilisation:					
- fauche et culture des champs (%)	83,1	82,2	81,9	82,0	82,2
- pâturages (%)	16,9	17,8	18,1	18,0	17,8
nombre de bénéficiaires	54'787	53'465	52'374	51'620	50'717
par bénéficiaire:					
- somme (en fr.)	1'051	1'629	1'869	1'923	2'149
- Ø surface donnant droit à la contr. (ha)	5,33	5,56	5,74	5,87	5,95
Contributions d'estivage					
sommes versées (en mio. de fr.)	20,22	27,97	33,86	34,18	34,52
nombre de bénéficiaires	10'090	10'221	10'293	10'326	10'286
Ø contribution par bénéficiaire (arr. à 1 fr.)	2'004	2'736	3'290	3'310	3'356
animaux donnant droit à la contr. (chiff. arr.)					
- têtes	697'366	727'291	763'554	761'603	750'480
- unités de gros bétail	399'370	409'912	421'573	422'076	416'566
- dont vaches (têtes) ¹⁾	136'228	144'854	151'529	151'916	152'002
Contributions à la surface et contributions d'estivage, total (en mio. de fr.)					
	77,75	115,01	131,73	133,44	143,52

1) taureaux d'élevage compris, en moyenne env. 1200 têtes

163 Contributions d'estivage: Charges, droit et montant

Les contributions d'estivage sont octroyées aux exploitants qui gèrent des exploitations d'estivage détenant du gros et du menu bétail. Elles sont échelonnées selon les catégories d'animaux. Lorsqu'il s'agit de vaches, on distingue trois types d'entreprises selon les difficultés d'exploitation.

Les contributions d'estivage ne sont versées intégralement que si l'exploitation d'estivage dispose d'une surface minimale de 40 ares par UGB destinée exclusivement au pacage, et seulement pour les animaux détenus pendant toute la période réservée habituellement à l'estivage dans la région concernée. Sont en outre exigés des soins appropriés et une utilisation régulière des prairies en vue de conserver la végétation spécifique du site, ainsi qu'un entretien correct des bâtiments, des installations et des accès.

En 1992, les contributions versées aux exploitants d'entreprises d'estivage se sont chiffrées à 34,52 millions de francs.

Le nombre de bénéficiaires est assez stable, tandis que le nombre d'animaux estivés a augmenté jusqu'en 1991, notamment en raison de l'introduction, en 1982, de la catégorie intermédiaire «exploitations d'estivage de type alpestre». Dans les zones voisines d'une région d'estivage, des entreprises précédemment habitées pendant toute l'année ont été abandonnées ou partiellement abandonnées en tant que telles, pour être ensuite gérées avec des entreprises d'estivage. La diminution générale du nombre d'animaux en 1992 s'est répercutée aussi sur l'estivage. Seule exception, les chèvres laitières, dont le nombre est en nette progression après avoir connu une baisse due aux épidémies de ces dernières années; ce cheptel n'atteint cependant que deux tiers environ du record de 25 000 chèvres enregistré en 1985.

Comme les contributions aux frais, les contributions à la surface et les contributions d'estivage sont réduites, voire supprimées, lorsque le revenu ou la fortune de l'exploitant dépasse une certaine limite. En 1991, celle-ci a passé à 80 000 francs (revenu) et 700 000 francs (fortune). La contribution est réduite de 10 pour cent par tranche supplémentaire de 2000 francs pour le revenu et de 10 000 francs pour la fortune. Aucune contribution n'est donc versée aux exploitants dont le revenu annuel atteint 100 000 francs ou la fortune 800 000 francs. Ne sont pas soumis à cette règle les exploitants qui visent manifestement un but d'utilité publique ainsi que, d'une manière générale, les coopératives (consortages) et les communes.

Les réductions dues au dépassement de ces limites ont atteint près d'un million de francs en 1992.

164 Obligation de tolérer l'exploitation de terres en friche

Conformément à l'article 6 de la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles, les propriétaires fonciers sont obligés de tolérer que leurs terres en friche soient exploitées lorsque l'intérêt public l'exige. En cas de contestation, les cantons statuent sur l'obligation de tolérer l'exploitation ou l'entretien de terres en friche. Il est à noter que, jusqu'à ce jour, ces cas furent très rares. En effet, l'existence même de cette disposition légale a probablement favorisé l'entente entre propriétaires de terres en friche et exploitants intéressés. Dans l'ensemble, l'abandon de terres cultivables en montagne n'est plus un problème, grâce à l'encouragement ciblé de l'agriculture dans cette région.

165 Expérience acquise avec les contributions à l'exploitation agricole du sol

Les contributions à l'exploitation agricole du sol se sont révélées efficaces en tant que mesure d'encouragement de l'agriculture en région de montagne et dans la zone préalpine des collines. Les contributions octroyées pour les terrains en pente et en forte pente compensent l'exploitation plus difficile que celle de terrains plats. Si la pente jouait un rôle secondaire à l'époque où le travail manuel prédominait, la mécanisation, bien plus coûteuse et plus compliquée pour les terres en pente, en a accru l'importance.

L'introduction des contributions d'estivage a permis de stopper la diminution du nombre d'animaux estivés enregistrée avant 1980 et de maintenir l'utilisation des terres dans les régions alpêtres.

Le travail administratif que requiert l'octroi annuel des contributions à la surface et des contributions d'estivage est relativement modeste. La mesure est bien rodée. Les données déterminantes pour les premières ne varient pratiquement pas; il suffit d'enregistrer les changements d'exploitant. Le calcul du nombre d'animaux estivés pour les contributions d'estivage n'exige pas de conversions; il est donc également assez simple.

166 Perspectives, rapports avec les autres paiements directs

L'octroi à la fois de contributions aux frais et de contributions à l'exploitation agricole du sol s'est avéré utile. Si les contributions à la surface permettent de compenser des inconvénients ponctuels compte tenu de la pente, les contributions aux frais, avec leur échelonnement par zone de production, prennent en considération les désavantages dus au climat, à la période de végétation et au manque de dessertes. Les deux mesures sont nécessaires et se complètent judicieusement.

Il est *impossible de cumuler* les contributions d'estivage et les contributions à la surface. Conformément à l'article 11, 7^e alinéa, de l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol (RS 910.21), les cantons décident s'il y a lieu de verser une contribution à la surface ou une contribution d'estivage. L'idée de cette disposition était l'application d'une réglementation uniforme à des zones constituant un ensemble. C'est la raison pour laquelle des contributions d'estivage ont parfois été versées dans une région où prédominent les entreprises agricoles exploitées toute l'année, notamment aux «exploitations de type alpestre» et pour les «pâturages communaux attenants» (art. 11, 3^e et 4^e al., de l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol). Les indemnités pour ces pâturages, au titre soit de contribution d'estivage, soit de contribution à la surface, étaient pratiquement équivalentes; il n'y a donc guère eu de demandes de réattribution des surfaces. Une indemnisation de tous les pâturages d'estivage en fonction de la surface ne peut être prise en considération, car ces régions n'ont pas été incluses dans la mensuration cadastrale, et leur délimitation par rapport aux surfaces improductives est très difficile.

Les nouveaux paiements directs octroyés en vertu de l'article 31a LAgr sont calculés, pour les entreprises exploitées toute l'année, sur la base de la surface agricole utile. Par conséquent, on ne saurait simplement reprendre la réglementation qui s'applique aujourd'hui aux contributions à l'exploitation agricole du sol. Des adaptations sont indispensables concernant les entreprises exploitées toute l'année, sises dans une zone attenante à une région d'estivage. Il s'agit notamment de verser à peu près les mêmes contributions pour les deux catégories de surfaces (pâturages d'estivage et pâturages attenants). Les ordonnances doivent être modifiées dans ce sens en 1994.

Nous proposons de maintenir la pratique actuelle d'octroi des contributions d'estivage et des contributions à la surface pour les terres en pente et en forte

penne, système éprouvé, mais sans augmenter sensiblement les montants et en assurant l'harmonisation avec les nouveaux paiements directs selon les articles 31a et 31b LAgr.

17 Crédits d'investissements et aide aux exploitations paysannes: Système et perspectives

171 Introduction

Ces deux mesures sont régies par la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI; RS 914.1), modifiée le 4 octobre 1991, et par l'ordonnance y relative du 21 octobre 1992 (RS 914.11). En vertu de cette loi, la Confédération met à la disposition des cantons les fonds nécessaires à l'octroi de prêts sans intérêt ou à intérêt réduit, destinés à améliorer les bases de production et d'exploitation (crédits d'investissements) ou à redresser des situations financières précaires (aide aux exploitations paysannes). A ce jour, les crédits d'investissements ont représenté de loin la plus importante de ces deux mesures. La loi admet aussi le cautionnement. Ni les crédits d'investissements, ni l'aide aux exploitations paysannes ne sont des mesures spécifiquement ciblées sur les régions de montagne. Elles profitent à toute l'agriculture.

172 Crédits d'investissements

La loi connaît un système assez décentralisé. Les services cantonaux compétents enregistrent les demandes de prêts et octroient ces derniers, généralement sans intérêt. La Confédération exerce la haute surveillance. Elle a de plus le droit d'opposition pour les prêts importants (supérieurs à 130 000 fr.).

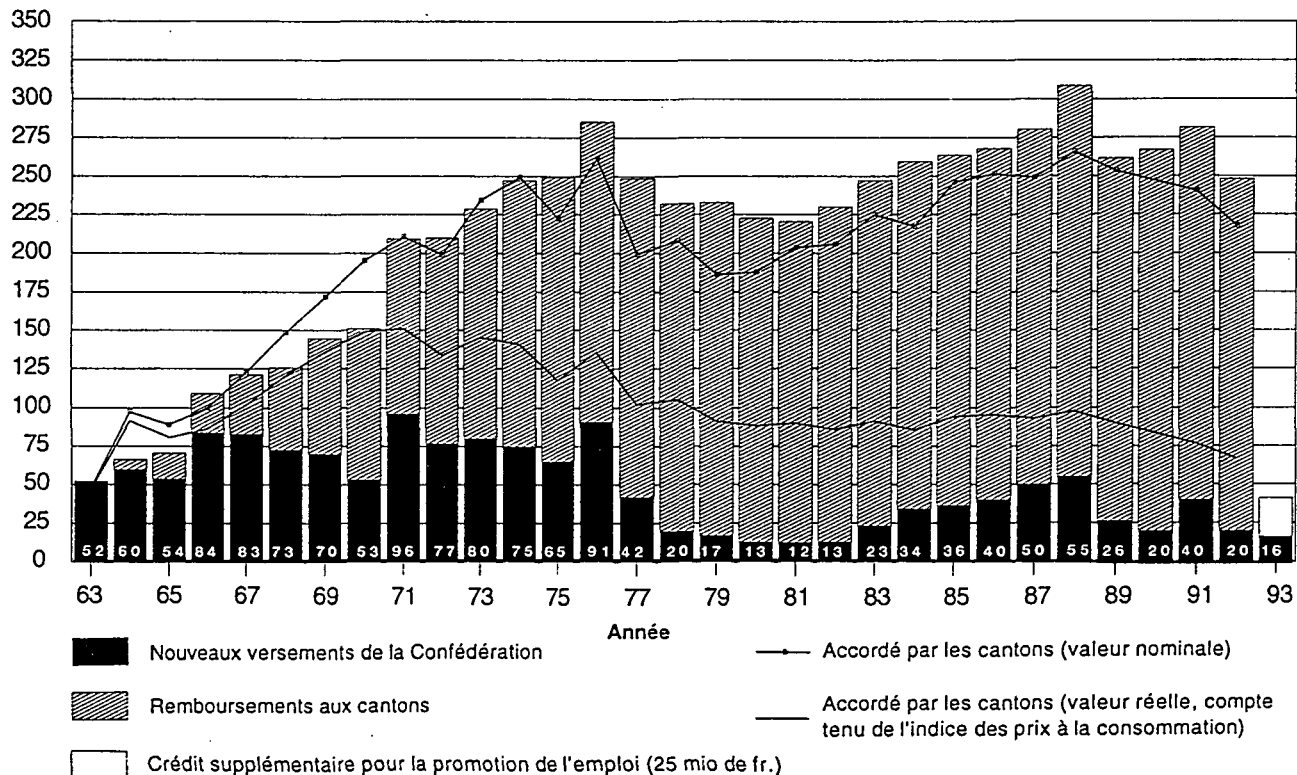
Les montants remboursés par les bénéficiaires peuvent être réutilisés par les services cantonaux. Ces derniers disposent donc de deux sources: d'une part, le produit des remboursements, qui se chiffre à environ 220 millions de francs par année (dont toutefois quelque 60 mio. de fr. de crédits de construction limités à un ou deux ans), et d'autre part, les versements annuels de la Confédération. Le *graphique 1* donne une image de l'importance et de l'évolution des fonds engagés. Au cours des quinze premières années (jusqu'en 1977), la Confédération a mis en moyenne quelque 70 millions de francs par année à la disposition des cantons. Pour les quinze années suivantes (jusqu'en 1992), la moyenne des dotations annuelles s'est chiffrée à environ 28 millions de francs. Le *fonds de roulement* ainsi constitué se monte actuellement à *un peu moins de 1,5 milliard de francs*. Ce montant est mobilisé à raison de 89 pour cent en faveur des domaines agricoles, le solde en faveur des organisations (syndicats d'améliorations foncières, sociétés de fromagerie, etc.).

Le *graphique 2* renseigne sur la destination des prêts d'investissements. On constate que la modernisation des bâtiments d'habitation et d'exploitation tient une place prépondérante (en 1992 environ 50% des prêts). On voit aussi que les reprises d'exploitations forment un poste non négligeable. Il s'agit d'une quarantaine de millions de francs par année, dont bénéficient principalement de jeunes

et des crédits accordés par les cantons

Graphique 1

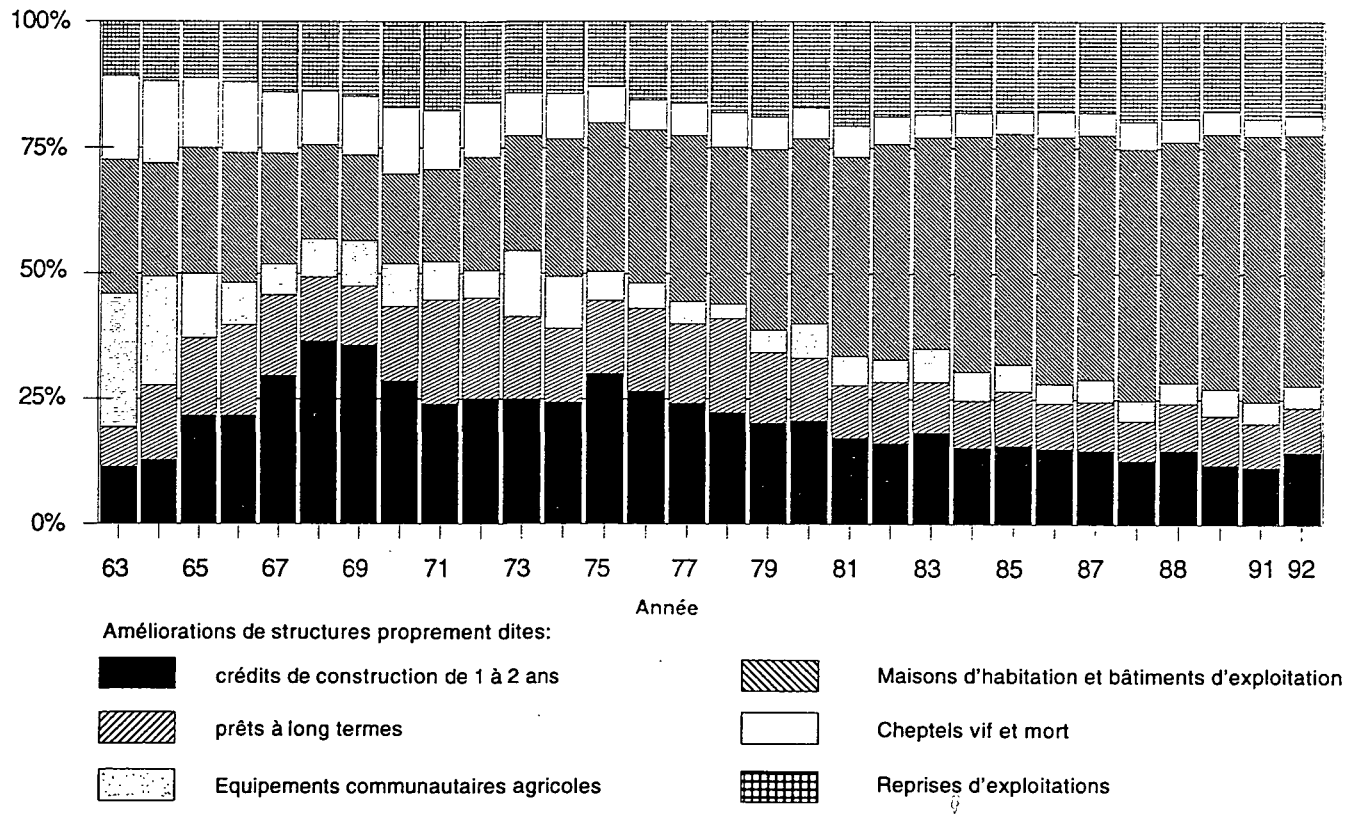
millions de francs



Les deux courbes donnent la même image de l'évolution intervenue. Les contributions, exprimées en millions de francs, sont cependant un peu plus élevées qu'en réalité (écart de 6% env.), étant donné qu'elles comprennent également les soldes de crédits antérieurs; cette affirmation vaut aussi pour les remboursements.

Répartition, selon leur destination, des prêts d'investissements alloués annuellement

Graphique 2



exploitants qui reprennent le domaine familial en fermage ou en propriété. Nul doute que si cette aide initiale n'existait pas, on aurait dû instituer une mesure spécifique. L'Union européenne (UE) prévoit également ce genre d'assistance, comme réglementation facultative (règlement CEE n° 2328/91 du 15 juillet 1991, art. 10). Les Etats membres ont tous édicté des dispositions d'exécution.

Les bénéficiaires doivent évidemment remplir certaines conditions. Ils sont notamment obligés de recourir préalablement à leurs propres ressources et aux autres crédits possibles, dans les limites de ce qu'il est raisonnable d'exiger. Ils doivent aussi s'engager, pendant la durée du prêt d'investissement, à rembourser leurs autres dettes (prêts bancaires, etc.) dans une proportion équitable. L'investissement doit tenir compte de l'intérêt général de l'agriculture, des nécessités de la politique agricole et des exigences relatives à une production respectueuse de l'environnement.

A fin 1992, quelque 106 000 prêts avaient été accordés. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires respectent scrupuleusement les délais de remboursement; les pertes sont pratiquement inexistantes.

Les crédits d'investissements se sont révélés être une mesure extrêmement efficace qui a grandement contribué à la modernisation de notre agriculture. Le système des prêts remboursables à court terme – la durée moyenne du prêt est d'environ quatorze ans – permet, grâce au roulement rapide des fonds disponibles, de résoudre les problèmes d'un nombre élevé d'exploitations. Il incite aussi à rechercher des solutions économiques et réserve une grande place à l'initiative personnelle.

173 Aide aux exploitations paysannes

Cette mesure représente le volet social de la loi. Elle permet aux agriculteurs qui se trouvent malgré eux dans une situation difficile et qui méritent d'être soutenus de convertir des prêts coûtant intérêt en prêts généralement sans intérêt. Dans le cas de l'aide aux exploitations paysannes, contrairement aux crédits d'investissements, les cantons doivent participer à raison de 33 à 100 pour cent des fonds mis à disposition par la Confédération, suivant leur capacité financière et compte tenu de leurs régions de montagne.

Jusqu'à fin 1992, la Confédération a transféré aux cantons, à ce titre, *un montant total d'environ 60 millions de francs*, dont 21,2 ont été repris en 1962 des anciennes institutions de secours agricole. Comparée aux crédits d'investissements, l'aide aux exploitations paysannes a donc joué jusqu'ici un rôle modeste.

2 Partie spéciale

21 Contributions aux frais

211 Exposé des motifs

Conformément à la loi sur les contributions aux frais des détenteurs de bétail (art. 1^{er}, 6^e al.), ces contributions doivent être adaptées à l'évolution générale des revenus. Nous proposons *de maintenir les contributions aux frais à leur niveau*

actuel, ce qui représente un montant global de 270 millions de francs par année. Si une compensation du renchérissement s'imposait ou une adaptation à l'évolution des revenus s'avérait nécessaire, à la suite d'une croissance économique que nul ne saurait prévoir actuellement, elles pourraient se faire, pour les trois années à venir, *par le biais des paiements directs complémentaires octroyés sur la base de l'article 31a LAgr*; il en est de même pour d'éventuelles réductions des prix. Au cas où, pendant la durée de validité du plafond de dépenses, il devenait nécessaire de prévoir une compensation supplémentaire pour les régions de montagne par rapport à la plaine, en raison des conditions de production plus difficiles, ce désavantage pourrait être corrigé par une plus grande différenciation des paiements directs complémentaires sur la base de l'article 31a, 2^e alinéa, LAgr.

L'agriculture de montagne revêt une importance particulière pour l'économie suisse (tourisme, occupation du territoire). L'entretien des terres et des éléments paysagers, c'est-à-dire la sauvegarde de l'attrait du paysage, est la condition sine qua non. Sans l'agriculture de montagne, de nombreuses terres seraient abandonnées et ne pourraient plus servir, ni comme base de production ni au tourisme; pays touristique, la Suisse s'en ressentirait économiquement. Le maintien et la promotion d'une agriculture adaptée au site et respectueuse de l'environnement sont indispensables et répondent à l'intérêt général.

La solution pour les années à venir est donc de maintenir les contributions aux frais à leur niveau actuel et d'utiliser les nouveaux paiements directs pour augmenter les revenus en cas de besoin. La région de montagne doit bénéficier de paiements compensatoires, mais il faut aussi veiller à ce qu'elle garde un volume de production adéquat, afin que les agriculteurs de montagne puissent obtenir une part de leur revenu par le biais du marché.

La présente proposition prévoit une enveloppe financière de *810 millions de francs pour les trois prochaines années*. Cette somme permettrait d'accorder à l'agriculture de montagne des contributions correspondant au niveau actuel et selon des critères éprouvés. En renonçant à proposer une augmentation, nous tenons compte de la nouvelle situation créée par l'introduction, sur la base des articles 31a et 31b LAgr, des paiements directs complémentaires et des contributions écologiques.

212 Affectation des fonds

Il est prévu de verser 270 millions de francs par année aux détenteurs d'animaux de la région de montagne et de la région préalpine des collines pour les années 1995 à 1997. Ces montants figurent au plan financier.

22 Contributions à l'exploitation agricole du sol

221 Exposé des motifs

De 1990 à 1994, une somme de 700 millions de francs – 140 millions de francs par année – était disponible pour ce type de contributions. Les montants alloués actuellement aux différentes catégories se basent sur un total annuel de 144,5 millions de francs (les 140 mio. de fr. n'ont pas été utilisés intégralement de 1990 à 1992).

Nous avons expliqué au chiffre 16 pourquoi il importe de maintenir tant les contributions à la surface pour les terres en pente et en forte pente que les contributions d'estivage. Comme par le passé, les contributions supplémentaires à la surface pour la fauche de terres en pente et en forte pente devront permettre de garantir la compensation des difficultés par rapport aux terrains plats. En revanche, les contributions à la surface prévues à l'article 31a de la loi sur l'agriculture sont suffisantes dans le cas des pâturages réservés exclusivement au pacage du bétail.

Il conviendra en outre d'harmoniser les taux des contributions d'estivage avec les paiements directs complémentaires versés en vertu de l'article 31a LAg, conformément aux réflexions faites au chiffre 166 ci-dessus. Les premiers devront être légèrement augmentés afin que, économiquement, l'exploitation d'une terre comme pâturage d'estivage présente à peu près le même intérêt que son utilisation comme surface agricole utile, autrement dit, les deux catégories doivent donner droit à des indemnités globalement équivalentes.

La réglementation allant dans ce sens et s'appliquant tant aux contributions à la surface qu'aux contributions d'estivage est déjà adoptée pour 1994 dans l'ordonnance sur les contributions à l'exploitation agricole du sol.

Le plafond de dépenses proposé pour les trois années à venir s'élève à 450 millions de francs, c'est-à-dire à 150 millions de francs par année, ce qui représente une augmentation annuelle de 5,5 millions de francs par rapport à 1994. Le plan financier 1995 à 1997 prévoit une somme de 150 millions de francs par année pour les contributions à l'exploitation agricole du sol.

222 Affectation des fonds

Conformément aux articles 2 et 3, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles, le Conseil fédéral fixe le montant des contributions par unité de surface et par catégorie d'animaux, compte tenu des difficultés d'exploitation. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, nous entendons en outre harmoniser les taux de ces contributions avec les autres paiements directs, notamment ceux prévus aux articles 31a et 31b LAg.

23 Crédits d'investissements et aide aux exploitations paysannes

231 Motifs à l'appui de la proposition concernant les crédits d'investissements

L'article 20, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes précise que «d'autres crédits seront accordés selon les besoins et compte tenu de la situation financière de la Confédération».

En ce qui concerne les disponibilités financières de la Confédération, y compris le programme de promotion de l'emploi 1992, elles sont les suivantes pour les années 1993/94:

- 1993 41,2 millions de francs, dont 25 millions à titre de promotion de l'emploi dans le secteur de la construction de logements et des constructions rurales;
- 1994 21,9 millions de francs, dont 5 millions à titre de promotion de l'emploi dans le secteur de la construction de logements et des constructions rurales.

Un montant annuel de 5 millions de francs a été fixé pour la période 1995 à 1997, à titre indicatif pour le plan financier.

Dans ce contexte, il convient de relever que les prêts remboursés restent à la disposition des cantons, qui peuvent à nouveau les utiliser sans qu'ils apparaissent dans les comptes de la Confédération (cf. ch. 172).

232 Motifs à l'appui de la proposition concernant l'aide aux exploitations paysannes

En vertu de l'article 34 de la loi sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes, la Confédération a mis à disposition, ces dernières années, les nouveaux montants suivants (chiffres ronds):

	Francs
1988	893 000
1989	635 000
1990	1 000 000
1991	980 000
1992	875 000

Ces dernières années, les demandes des cantons ont été modestes et il est arrivé plus d'une fois que les montants budgétés ne soient pas épuisés. Compte tenu de cette réalité et dans l'optique d'un assainissement des finances fédérales, nous avons renoncé à proposer des fonds supplémentaires dans les budgets 1993 et 1994 et dans le plan financier pour les années 1995 à 1997. *Nous maintenons notre position et ne demandons pas de fonds supplémentaires dans le cadre du présent plafond de dépenses.*

Il est cependant à noter que l'aide aux exploitations paysannes est l'unique mesure de la Confédération permettant de transformer des prêts coûtant intérêt en prêts sans intérêt. Dans ce contexte, nous renvoyons aussi à la commission d'experts extra-parlementaire «économie agricole» instituée par le Département fédéral de l'économie publique. Celle-ci a notamment pour tâche d'examiner s'il convient de prévoir des mesures pour atténuer les conséquences du changement des structures et d'un éventuel surendettement de l'agriculture. Ses travaux devraient se terminer vers la fin de 1994.

3 Conséquences financières

Le plafond de dépenses proposé dans le présent arrêté fédéral ne dépasse pas les sommes prévues dans le plan financier.

4 Programme de la législation

Les décisions concernant le financement des contributions à l'exploitation agricole du sol et des contributions aux frais ont été annoncées dans le rapport du 25 mars 1992 sur le Programme de la législation 1991 à 1995 (FF 1992 III 1). La proposition complète n'a pas paru dans le rapport, car la base législative, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, n'a été créée qu'ultérieurement (RO 1992 2115).

5 Rapports avec le droit européen et le GATT

La mise à disposition de fonds proposée pour les contributions à l'exploitation agricole du sol et les contributions aux frais ainsi que pour les crédits d'investissements pour les années 1995 à 1997 ne pose aucun problème du point de vue des relations économiques extérieures. Elle peut par conséquent être considérée comme compatible avec le droit de l'UE et avec le GATT.

Dans le cadre de la politique agricole communautaire, l'UE a également renforcé son soutien aux régions défavorisées. Les dispositions communautaires qui s'appliquent aux paiements directs sont les directives du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (75/268/CEE). Les critères pour la délimitation de ces zones sont arrêtés dans des directives par chaque Etat membre de l'Union. L'éventail des paiements directs correspond, en ce qui concerne les objectifs, au système suisse de compensation des désavantages dus aux conditions naturelles locales. Il est cependant vrai que les paiements compensatoire au sein de l'UE sont nettement moins élevés qu'en Suisse.

L'UE participe aussi au financement de mesures destinées à améliorer les bases de production. Pratiquement tous les pays d'Europe occidentale connaissent les prêts à intérêt modéré pour les investissements agricoles. Le domaine couvert par nos crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes n'a pas de répercussions sur des conventions ou des recommandations internationales.

Le présent arrêté fédéral n'est pas non plus en contradiction avec l'accord du GATT (Uruguay Round) du 15 décembre 1993. L'obligation de limiter le soutien et la protection de l'agriculture s'applique en premier lieu aux mesures touchant à la production et faussant le commerce, mais pas aux paiements directs, indépendants de la production, en faveur de l'agriculture de montagne, tels que les contributions aux frais et les contributions à l'exploitation agricole du sol, ni d'ailleurs aux mesures destinées à l'amélioration des bases de production comme les crédits d'investissements.

6 Bases légales

Le principe selon lequel les fonds sont accordés tous les trois ans par un arrêté fédéral simple non soumis au référendum est ancré dans les articles 20, 2^e alinéa, et 34, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes ainsi que dans 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 et dans l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles.

N36570

Paiements directs à l'agriculture suisse classés selon leur affectation principale

Annexe: Tableau récapitulatif 1

Type de contribution (en 1000 francs)	1990 Compte	1992 Compte	1993 Budget + crédits suppl.	1994 Budget + ACF du 26.1.94
1. Paiements directs complémentaires	88'353	331'133	600'000	800'000
1.1 Paiements direct complémentaires			600'000	800'000
1.2 Contributions aux détenteurs d'animaux	88'353	331'133		
2. Paiements compensatoires pour conditions de production difficiles	437'647	480'424	474'600	454'200
2.1 Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne *	240'000	272'698	282'500	282'500
2.2 Contributions aux surfaces en pente	97'867	109'004	108'800	108'800
2.3 Contributions d'estivage	33'866	34'518	35'700	35'700
2.4 Contributions compensatoires à la culture des champs dans des conditions difficiles **	65'914	64'204	47'600	27'200
3. Contributions écologiques	1'300	63'164	114'200	240'400
3.1 Contributions selon l'art. 31b (4 programmes)			40'800	171'400
3.2 Contributions pour prairies extensives		8'956	9'200	
3.3 Contributions pour surfaces de compensation écologique aménagées sur terres assolées		1'580	5'000	
3.4 Contributions pour la production céréalière extensive		46'811	51'900	
3.5 Contributions d'exploitation de terrains secs et de prés à litière (seulement contr. fédérale)	1'300	5'816	7'300	
4. Paiements directs pour orientation de la production	413'888	386'295	360'111	326'790
4.1 Primes de culture pour céréales fourragères et légumineuses à grains	139'550	87'680	57'300	62'500
4.2 Contributions pour jachères vertes et matières premières renouvelables			10'200	17'800
4.3 Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé	101'029	121'303	124'000	105'000
4.4 Contributions à l'élimination du bétail (seulement contr. fédérale)	52'442	49'809	32'000	15'000
4.5 Contributions pour l'exportation du bétail	32'573	26'328	33'025	32'000
4.6 Contributions aux achats d'allègement (seulement contr. fédérale)	574	2'965	2'000	2'500
4.7 Indemnité de non-ensilage	45'273	55'858	57'786	48'430
4.8 Supplément de prix pour le lait transformé en fromage	42'448	42'352	43'800	43'560
5. Paiements directs avec un objectif de politique sociale	64'000	86'652	90'270	84'241
5.1 Allocations familiales pour petits paysans et travailleurs agricoles (seulement contr. fédérale)	64'000	86'652	90'270	84'241
Total (en 1000 francs)	1'005'188	1'347'667	1'639'181	1'905'631

* 1990 sans contributions pour l'amélioration de l'élevage et de l'hygiène du bétail (15,4 mio. de fr.)

** 1990 versé sous forme de supplément de primes pour la production de céréales fourragères dans des conditions difficiles, de contributions pour la culture de céréales panifiables ainsi que pour la culture de pommes de terre en région de montagne et en pente

Contributions aux frais: Evolution des taux et versements depuis 1968

Année	zone préalpine des collines	zones de montagne				UGB/expl. donnant droit à la contrib.
		I	II	III	IV a)	
taux en francs par UGB b)						
1968/70	--	60	120	180	--	10
1971/73	50	90	180	270	--	15
1974/79	80	140	270	400	--	15
1980/82	80	140	270	400	500	15
1983/86	110	210	360	550	720	15
1987	130 c)/170 d)	250/330 d)	450/600 d)	650/880 d)	870/1180 d)	15
1988	140 /180	270/350	480/630	680/910	900/1210	15
1989/90	180 /230	330/420	540/710	760/1010	1000/1330	15
1991	210 /260	360/450	580/750	800/1050	1040/1370	15
1992/93	210 /260	380/470	620/790	850/1100	1100/1430	15
sommes versées en millions de francs						total
1968/70*	--	8.0	15.7	19.1	--	42.8
1971/73*	7.2 f)	14.6 f)	29.0	33.6	--	85.2
1974/79*	11.8	21.3	44.3	50.2	--	128.6
1980/82*	11.5	19.3	41.9	38.9	13.1	122.7
1983/86*	15.4	27.7	57.7	49.4	19.5	169.7
1987	17.8	32.2	67.9	58.8	25.2	201.9
1988	18.5	34.3	70.8	59.9	25.7	209.2
1989	23.9	41.5	78.0	67.5	29.4	241.3
1990	23.8	41.4	79.1	68.2	30.2	242.7
1991	27.9	45.8	85.1	72.6	32.4	263.8
1992	27.4	47.4	88.6	75.2	34.1	272.7
nombre d'exploitations						total
1968/70*	--	16'851	17'035	18'112	--	49'998
1971/73*	9'146	14'955	16'072	16'099	--	56'272
1974/79*	12'372	14'143	15'242	15'139	--	56'896
1980/82*	11'866	12'312	14'054	10'812	3'286	52'130
1983/86*	11'440	11'641	13'191	9'855	3'272	49'399
1987	11'190	11'133	12'984	9'288	3'419	48'012
1988	11'190	11'031	12'798	9'159	3'245	47'421
1989	11'054	10'960	12'718	9'133	3'267	47'132
1990	10'804	10'674	12'415	8'878	3'201	45'972
1991	10'704	10'680	12'059	8'498	3'087	45'008
1992	10'473	10'448	11'858	8'343	3'016	44'138
nombre d'UGB donnant droit à la contribution						total
1968/70*	--	132'561	130'535	108'040	--	369'136
1971/73*	104'987	152'362	161'336	124'850	--	543'535
1974/79*	147'741	152'412	162'973	128'210	--	589'673
1980/82*	143'453	137'787	154'760	92'681	26'125	554'648
1983/86*	139'040	132'689	148'948	90'228	27'182	539'540
1987/89*	134'722	128'802	146'155	88'060	27'617	521'366
1990	128'828c)/4'652 d)	118'662/5'687	136'520/7'584	75'121/11'909	22'839/6'075	517'877
1991	126'312 /4'894	119'098/6'103	134'737/7'983	73'020/12'239	23'382/6'300	516'168
1992	125'325 /5'038	117'064/6'114	132'474/7'978	72'904/11'739	23'083/6'129	507'858
* moyenne						
a) partie de la zone III jusqu'en 1979						
b) UGB = unité de gros bétail: les chèvres, moutons, porcs reproducteurs et chevaux sont également pris en compte						
c) bovin, porcs reproducteurs et chevaux						
d) moutons et chèvres						
e) y compris versements complémentaires et corrections						
f) moyenne 1972/73: statistiquement pas saisissable exactement						

CONSEIL NATIONAL

92.3506

**Motion Bühler Simeon
Agriculture de montagne.
Paiements directs distincts**

Texte de la motion du 10 décembre 1992

Le Conseil fédéral est chargé de faire en sorte que les paiements directs versés jusqu'à présent aux agriculteurs de montagne (notamment les contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne) soient maintenus comme mesure distincte et non intégrés dans les nouveaux paiements directs accordés en vertu des articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture.

Cosignataires: Bäumlín, Berger, Bezzola, Binder, Bürgi, Columberg, Hämmerle, Hari, Jäggi Paul, Kühne, Leu Josef, Maurer, Rutishauser, Schmied Walter, Schnider, Tschuppert Karl, Wanner (17)

Développement

Selon plusieurs déclarations du Conseil fédéral, il est à craindre que les paiements directs alloués jusqu'à présent aux agriculteurs de montagne soient graduellement intégrés dans les paiements directs au sens de l'article 31 de la loi sur l'agriculture.

Les paiements directs selon l'article 31a ont le caractère d'une compensation de prix, ceux prévus par l'article 31b sont destinés à indemniser l'agriculteur pour des prestations écologiques. Les paiements directs alloués jusqu'à présent aux agriculteurs de montagne avaient et ont toujours pour but de compenser les inconvénients naturels de la région de montagne par rapport à la plaine.

Il n'est donc pas opportun de mélanger ainsi des paiements directs qui reposent sur des motifs différents. On exige sans cesse plus de transparence dans la politique agricole. En réunissant plusieurs paiements directs visant des buts différents, on rendrait les choses encore plus confuses, car personne ne saurait plus dans quel but on donne de l'argent. Il serait nettement plus clair de maintenir au moins les trois catégories qui existent aujourd'hui.

**concernant le financement des contributions aux frais
et des contributions à l'exploitation agricole du sol
ainsi que des crédits d'investissements pour les années 1995 à 1997**

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 l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 14 décembre 1979²⁾ instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles;

vu l'article 20, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 23 mars 1962³⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes;

vu le message du Conseil fédéral du 26 janvier 1994⁴⁾,

arrête:

Article premier

Les montants maximums suivants sont approuvés pour les années 1995 à 1997:

- a. 810 millions de francs pour le versement de contributions aux frais,
- b. 450 millions de francs pour le versement de contributions à l'exploitation agricole du sol.

Art. 2

Un crédit-cadre de 15 millions de francs est alloué en faveur des crédits d'investissements pour les années 1995 à 1997.

Art. 3

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

N36570

¹⁾ RS 916.313; RO 1992 2104

²⁾ RS 910.2; RO 1992 2104

³⁾ RS 914.1; RO 1992 2104

⁴⁾ FF 1994 II 108

Message concernant le financement des contributions aux frais, des contributions à l'exploitation agricole du sol ainsi que des crédits d'investissements dans l'agriculture pour les années 1995 à 1997 du 26 janvier 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.012
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.03.1994
Date	
Data	
Seite	108-138
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 707

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.