

Message
relatif à la modification de la loi fédérale instituant
une contribution aux frais des détenteurs de bétail de
la région de montagne et de la région préalpine des collines

du 21 décembre 1981

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation notre message à l'appui d'un projet visant à modifier la loi fédérale par laquelle le Parlement a institué, en 1974, une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines.

Simultanément, nous vous proposons de classer les motions et postulats suivants:

- | | | |
|------|---------------|---|
| 1980 | M et P 80.529 | Contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin
(N 12. 6. 81, Hofmann; E 3. 3. 81) |
| 1980 | M et P 80.545 | Contribution aux frais des détenteurs de bétail bovin
(E 3. 3. 81, Genoud; N 12. 6. 81) |

Veillez agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 décembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Vue d'ensemble

A la suite de deux motions, le Parlement nous a demandé de revoir certaines dispositions de la loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines, et de lui soumettre un projet de modification.

Il s'agit en particulier

- de nous donner la compétence d'adapter de notre propre chef le montant du subside à verser par unité de gros bétail (jusqu'ici du ressort exclusif des Chambres, puisque les taux sont fixés dans la loi) ;*
- d'assurer dorénavant le financement de la mesure en premier lieu à l'aide des suppléments de prix perçus sur les denrées fourragères importées (les fonds nécessaires proviennent actuellement de la caisse générale de la Confédération) ;*
- de charger le Parlement d'accorder tous les quatre ans, par la voie d'un arrêté fédéral simple, les moyens financiers requis pour couvrir les dépenses.*

Comme les «contributions aux frais» n'ont pas été adaptées depuis 1974, nous pensons les majorer de 20 à 25 pour cent dès que la nouvelle réglementation sera en place. Il en résultera un surcroît de dépenses d'environ 30 millions de francs en plus pour la Confédération.

La procédure de consultation a fait apparaître qu'on est très généralement favorable à une délégation de compétence et que l'on souhaite, de plus, un ajustement rapide des montants touchés par les montagnards. Sur la question du financement, en revanche, les réponses reçues révèlent un certain scepticisme dû au fait que les recettes procurées par les importations de fourrages ne vont probablement guère permettre, à long terme, de couvrir intégralement le coût des mesures auxquelles elles sont déjà affectées.

Tout bien considéré, nous vous recommandons néanmoins d'approuver, sous la forme préconisée, les modifications que nous proposons d'apporter à la loi.

Message

1 Partie générale

11 Introduction. Interventions parlementaires et autres

A différentes occasions, nous avons affirmé la nécessité d'améliorer les revenus en montagne par une aide financière directe, destinée à assurer une plus juste rémunération du travail paysan dans des conditions difficiles.

Notamment dans notre message du 28 février 1979 relatif à la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation du sol (FF 1979 I 1317), nous avons mis en évidence l'importance d'un tel apport pour le montagnard, soumis à des contraintes naturelles qui le défavorisent a priori sur le plan économique.

Un système d'aides directes nous paraît le mieux fait pour résoudre le conflit d'objectifs que nous connaissons en politique agricole: d'une part garantir au producteur des prix couvrant ses frais et, d'autre part, adapter l'offre aux possibilités du marché.

Depuis quelque temps, des voix s'élèvent de plus en plus nombreuses pour demander que le montant des paiements compensatoires soit adapté en même temps que les prix agricoles.

Dans le cadre de ses revendications périodiques en matière de prix, l'Union suisse des paysans, en particulier, a réclamé à plusieurs reprises un ajustement de la contribution versée pour compenser le coût plus élevé de l'exploitation du bétail en montagne; requête sur laquelle elle a encore insisté avec force dans les catalogues qu'elle nous a remis en automne 1980 et au printemps 1981.

D'autre part, les 6 et 8 octobre dernier, MM. Fritz Hofmann et Guy Genoud, respectivement conseiller national et conseiller aux Etats, ont déposé des motions rédigées en termes identiques (M 80.529; M 80.545), à savoir:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales un projet de modification de la législation qui lui donne désormais le pouvoir de relever, de son propre chef, la contribution aux frais dont bénéficient les détenteurs de bétail dans la zone préalpine des collines et dans les régions de montagne, chaque fois qu'intervient une augmentation du prix de base du lait.

Nous nous sommes déclarés prêts à accepter les motions comme telles dans la mesure où elles concernent la compétence qu'il est question de nous déléguer pour fixer le montant de la contribution. Quant à l'adaptation automatique de cette prestation en fonction de la hausse du prix du lait, la formule ne nous a pas paru justifiée, raison pour laquelle nous vous avons recommandé de n'adopter cette partie des motions Hofmann et Genoud que sous la forme moins contraignante du postulat.

Le 3 mars de cette année, les Etats nous ont suivis sur ce point pour la motion Genoud. La Chambre du peuple a fait de même pour la motion Hofmann le 12 juin.

C'est ainsi que nous avons été chargés de préparer à votre intention un projet modifiant la loi de 1974 de façon à nous donner le pouvoir d'ajuster nous-mêmes le subsidé à verser aux détenteurs de bétail domiciliés dans les régions de montagne et dans la zone préalpine des collines.

12 Mesures fédérales en faveur des régions de montagne

L'éventail des paiements de type compensatoire visant à améliorer directement le revenu du paysan, comme celui des mesures d'encouragement liées à une production déterminée, se sont sensiblement élargis depuis 1974 (*tableau 1*). Cette constatation vaut en particulier pour les aides directes, que l'on a considérablement développées en 1980 avec l'introduction de contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles. Mais les interventions propres à faciliter le placement du bétail et à soutenir les paysans de montagne qui ne mettent pas de lait dans le commerce ont, elles aussi, été nettement renforcées.

A eux seuls, les paiements compensatoires ont augmenté de 50 pour cent depuis 1974, et le coût global des mesures prises en faveur de la paysannerie de montagne s'est accru de près de 70 pour cent. A noter que ces chiffres ne comprennent ni les facilités financières (subventions et prêts) accordées pour des investissements (améliorations foncières, construction de chemins, assainissement de bâtiments), ni les contributions plus spécialement destinées à améliorer le niveau zootechnique des cheptels.

Coût des principales mesures de soutien à l'agriculture des régions de montagne et de la zone préalpine des collines

(sans l'aide aux investissements ni les subsides destinés à améliorer l'élevage)

Tableau 1

Genre d'aide	Montants versés En millions de francs		
	1974	1980	1981 (budget)
1. Contributions aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la zone préalpine des collines	130,0	125,2	128,5
2. Contributions pour l'amélioration de la garde et de l'hygiène du bétail en région de montagne	15,1	15,1	18,0
3. Contributions à l'exploitation agricole du sol (subsides à la surface et pour l'estivage du bétail), sans la plaine	—	32,3 ¹⁾	76,0

¹⁾ Plus crédit de 41 millions de francs reporté sur 1981

Genre d'aide	Montants versés En millions de francs		
	1974	1980	1981 (budget)
4. Primes pour la culture de céréales fourragères ²⁾³⁾	14,6	22,6	26,4
5. Subsidés à la surface pour la culture de céréales panifiables	2,3 ⁴⁾	8,4	8,3
6. Subsidés à la surface pour la culture de pommes de terre ³⁾	2,3	3,7	3,7
7. Allocations familiales ⁵⁾			
– aux petits paysans	32,7	36,3	42,3
– aux travailleurs agricoles	1,7	1,9	1,9
<i>Total des chiffres 1 à 7.</i>	<i>198,7</i>	<i>245,5</i>	<i>305,1</i>
progression par rapport à 1974 (%) ...	(100)	(124)	(154)
8. Contributions aux détenteurs de vaches dont le lait n'est pas commercialisé ⁷⁾ ..	14,4	35,8	40,6
9. Dépenses pour l'écoulement du bétail ..	27,6	49,3	60,0 ⁶⁾
<i>Total des chiffres 1 à 9.</i>	<i>240,7</i>	<i>330,6</i>	<i>405,7</i>
progression par rapport à 1974 (%) ...	(100)	(137)	(169)

²⁾ Prime de base + suppléments

³⁾ Montants versés pour les terrains en pente de la zone des collines: estimations

⁴⁾ Suppléments versés en montagne en plus du prix de prise en charge (système remplacé dès 1976 par des subsidés à l'unité de surface)

⁵⁾ Montants estimatifs versés dans la zone des collines (mio. fr.):

 – petits paysans

 – employés agricoles

⁶⁾ Crédit additionnel I inclus

⁷⁾ Montants estimatifs versés dans la zone des collines (mio. fr.): 1,5 (1974); 5,0 (1980); 6,0 (1981)

Les dépenses consenties par la Confédération pour stimuler la commercialisation des produits de l'élevage montagnard ont notablement progressé ces dernières années, cela bien que les cantons soient, proportionnellement, plus fortement sollicités sur le plan financier depuis 1977.

Le 24 juin 1981, en même temps que nous fixions les nouveaux prix agricoles, nous avons relevé de 20 pour cent en moyenne les subsidés versés dans le cadre des campagnes dites d'élimination (destinées à faciliter la réforme d'animaux de moindre qualité). De sorte que cet automne les animaux adultes prêts pour la boucherie ont rapporté à leur propriétaire environ 250 à 300 francs de plus qu'une année auparavant, compte tenu de meilleurs prix à l'abattage. Comme les contributions à l'exportation de bétail ont aussi augmenté de leur côté, et que les cours des animaux d'élevage et de rente se sont améliorés parallèlement à ceux des bêtes de boucherie, on estime que la paysannerie de montagne a vu

progresser de quelque 8 à 10 pour cent entre l'automne 1980 et l'automne 1981 le revenu qu'elle tire de ses ventes de bétail.

D'autre part, nous avons cherché à améliorer encore la division du travail entre la montagne et la plaine en accordant des contingents de livraison de lait supplémentaires aux producteurs qui achètent du bétail d'élevage et de rente à leur collègue de la montagne, et en encourageant celui-ci à produire de jeunes bovins qui sont ensuite engraisés en plaine.

Malgré la situation financière critique de la Confédération, Parlement et Conseil fédéral fournissent ainsi déjà un effort important pour réduire l'écart entre les revenus de la paysannerie de montagne et ceux des agriculteurs des régions de plaine.

En ce qui concerne les aides directes, ce sont surtout les petites et moyennes entreprises agricoles qui en bénéficient. Le traitement privilégié demandé en faveur des unités modestes est donc déjà assuré dans une bonne mesure, en montagne tout au moins.

13 Situation de l'agriculture de montagne

131 Evolution des revenus en montagne et en plaine

Conjugué avec les efforts des intéressés eux-mêmes, le dispositif de soutien progressivement mis en place a permis d'améliorer sensiblement la situation des agriculteurs en montagne (*tableau 2*). Comme l'indiquent les chiffres du *tableau 3*, on n'est cependant pas parvenu, jusqu'ici, à rattraper le retard pris sur la plaine. Les analyses comptables effectuées pour un échantillon représentatif d'exploitations d'altitude (exploitations dites «comptables»), font en effet apparaître que le paysan de montagne ne dispose toujours que des deux tiers environ des ressources de son collègue de la plaine. Il faudra donc continuer d'intervenir de manière très soutenue pour permettre au montagnard de profiter lui aussi de l'évolution générale des revenus.

Revenu global et consommation par famille¹⁾ et année

Base: Exploitations comptables de la région de montagne

Tableau 2

	1966 à 1968 Francs	1972 à 1974 Francs	1978 à 1980 Francs
Revenu agricole.....	17 300	27 435	34 737
./. intérêt calculé ²⁾	(-)	(5 685)	(5 651)

Sources:

Jusqu'à 1974: Secrétariat des paysans suisses, Brougg

Dès 1978: Station fédérale de recherche en économie d'entreprise et génie rural, Tānikon (Centrale d'analyses comptables)

¹⁾ Soit: l'exploitant, sa femme + les membres de la famille qui travaillent sur le domaine sans être rétribués

²⁾ Rémunération des fonds propres engagés dans l'exploitation, soit en moyenne 102 000 francs pour les années 1972 à 1974 et 137 000 pour les années 1978 à 1980

	1966 à 1968 Francs	1972 à 1974 Francs	1978 à 1980 Francs
= produit du travail ³⁾	(-)	(21 750)	(29 086)
Revenu accessoire régulier	3 964	7 476	7 070
Produit de la vente de terrains ⁴⁾	285	315	96
<i>Revenu global</i>	<i>21 549</i>	<i>35 226</i>	<i>41 903</i>
Consommation de la famille	15 375	23 558	31 661
Reste: en francs ⁵⁾	6 174	11 668	10 242
en pour-cent du revenu global	28,7	33,1	24,4

³⁾ Calculé sur la base de respectivement 453 (1972 à 1974) et 457 (1978 à 1980) journées de travail consacrées à l'exploitation par la famille

⁴⁾ En 1979, moins de 2 pour cent des exploitations considérées ont enregistré des rentrées provenant de la vente de terrains, et 0,4 pour cent d'entre elles comptabilisent des recettes de plus de 10 000 francs à ce titre

⁵⁾ Montants en majeure partie réinvestis dans l'entreprise familiale

Comparaison des revenus en montagne et en plaine

Base: Exploitations comptables des régions considérées

Tableau 3

	1972 à 1974	1978 à 1980	
	Francs	Francs	1972 à 1974 = 100
<i>Revenu global/an¹⁾</i>			
Exploitations de plaine	52 749	64 188	122
Exploitations de montagne	35 226	41 903	119
en pour-cent du revenu des exploita- tions de plaine	66,8	65,3	
<i>Produit du travail/jour</i>			
Exploitations de plaine	76,82	108,69	141
Exploitations de montagne	47,89	63,65	133
en pour-cent du produit du travail dans les exploitations de plaine	62,3	58,6	

Sources:

Pour 1972 à 1974: Secrétariat des paysans suisses, Brougg

Pour 1978 à 1980: Station fédérale de recherche en économie d'entreprise et génie rural, Tänikon (Centrale d'analyses comptables)

¹⁾ Par famille (= l'exploitant, sa femme ÷ les membres de la famille qui travaillent sur le domaine sans être rétribués)

Le revenu global a progressé à peu près au même rythme dans les exploitations de montagne et dans celles de plaine. Le produit du travail, lui, a augmenté d'au moins 40 pour cent en plaine depuis la période 1972-1974, contre à peine un tiers en montagne. Ce décalage est dû en partie au fait que divers facteurs freinent et limitent davantage les progrès de la productivité en altitude.

132 Structure et dimension des exploitations

La disparité des revenus au sein de l'agriculture suisse s'explique jusqu'à un certain point par la structure et la taille des exploitations.

Par exemple, le paysan de plaine possède en gros deux fois plus de bovins que son collègue de la zone de montagne III (*tableau 4*).

On ne constate par ailleurs que de faibles différences entre les deux grandes régions en ce qui concerne l'*accroissement des troupeaux bovins* dans leur ensemble: la progression est de l'ordre de 14 à 16 pour cent.

Cheptel bovin moyen par détenteur de bétail

Tableau 4

	1975	1980	Augmen- tation relative 1975 = 100
Plaine	25,0	28,8	115
Zone préalpine des collines	21,9	24,9	114
Zone de montagne I	18,5	21,4	116
Zone de montagne II	18,2	20,3	112
Zone de montagne III	12,5	14,3	114
Région de montagne (I-III)	16,5	18,8	114
Région de montagne + zone préalpine des collines	17,8	20,3	114
Moyenne suisse	20,7	23,7	114

Source:

Recensement fédéral de l'agriculture et de l'horticulture, 1975 et 1980;
Office fédéral de la statistique, Berne

Les chiffres du *tableau 5* indiquent qu'en revanche l'effectif des *vaches* par détenteur a augmenté plus rapidement en montagne qu'en plaine (presque deux fois plus vite!), et montrent ainsi que la *structure du troupeau* bovin s'est modifiée ces dernières années dans les exploitations d'altitude. A noter que malgré la tendance du montagnard à garder plus de vaches, ses effectifs de laitières restent modestes.

Nombre de vaches par détenteur
Proportion de vaches en montagne

Tableau 5

	1975	1980	Augmentation relative 1975 = 100
Plaine	12,1	13,1	108
Zone préalpine des collines	10,9	12,1	111
Zone de montagne I	9,2	10,6	115
Zone de montagne II	7,7	9,1	118
Zone de montagne III	4,3	5,0	116
Région de montagne (zones I - III)	7,2	8,3	115
Région de montagne + zone préalpine des collines	8,0	9,2	115
Moyenne suisse	9,7	10,8	111
Vaches gardées en montagne et dans la zone préalpine des collines (en % de l'effectif total)	48,5	50,3	

Source:

Recensement fédéral de l'agriculture et de l'horticulture, 1975 et 1980;
Office fédéral de la statistique, Berne

Si l'on considère l'évolution du nombre des exploitations agricoles (*tableau 6*) au cours des cinq dernières années, on remarque que le recul est légèrement plus marqué en montagne qu'en plaine. Le même tableau 6 fait d'autre part apparaître que le nombre des détenteurs de bétail bovin a diminué plus fortement que celui des domaines agricoles pris dans leur ensemble.

Evolution du nombre de détenteurs de bétail bovin et d'exploitations agricoles de 1975 à 1980

Tableau 6

	Détenteurs de bétail bovin En pour-cent	Exploitations agricoles En pour-cent
Plaine	89	95
Montagne (zone préalpine des collines incluse)	90	93,5
Zone préalpine des collines	95	98
Zone de montagne I	86	87
Zone de montagne II	92	96
Zone de montagne III	90	93
Ensemble du pays	90	94

Source:

Recensement fédéral de l'agriculture et de l'horticulture, 1975 et 1980;
Office fédéral de la statistique, Berne

Il faut s'attendre à ce que le nombre d'exploitations continue de fondre en montagne en dépit des efforts consentis: les domaines sont en effet souvent trop petits pour occuper l'agriculteur à plein temps et assurer un revenu suffisant pour subvenir aux besoins d'une famille. A elle seule, une aide financière ne permettra pas de compenser ces faiblesses structurelles. Les paysans vont devoir s'organiser pour subsister, par exemple en développant la collaboration inter-entreprises, ou en se cherchant une source de revenu complémentaire.

14 Procédure de consultation

Le 20 août dernier, le Département fédéral de l'économie publique a invité les cantons, 63 organisations et les partis politiques à se prononcer sur les modifications projetées: 25 cantons, 35 organisations et 8 partis ont répondu.

La proposition de *nous déléguer la compétence* de fixer le montant de la «contribution aux frais» a rencontré un écho favorable auprès des cantons, des partis ainsi que de la plupart des organisations qui ont donné leur avis sur cette question.

Huit cantons, un parti politique et 10 organisations estiment qu'il ne faut pas augmenter le nombre d'unités de gros bétail (UGB) donnant droit à la contribution fédérale, alors que 5 cantons, une autre formation politique et 3 organisations considèrent qu'on doit aller jusqu'à 20 UGB. Les cantons de Neuchâtel et du Jura, en particulier, font remarquer à cet égard que les agriculteurs de la chaîne du Jura ne profitent que relativement peu des subsides à l'exploitation du sol, vu que leurs terrains ne sont pas très pentus. Ils relèvent également que les domaines jurassiens sont plus étendus, en moyenne, que ceux des Préalpes et des Alpes.

La plupart des organisations paysannes et 3 cantons jugent insuffisante la *majoration prévue* pour les contributions. Certains demandent que la loi stipule l'obligation, pour le Conseil fédéral, de revoir les taux tous les deux ans.

On est en général d'accord pour que la mesure soit *financée* en premier lieu au moyen des recettes procurées par les importations de denrées fourragères. Presque aussi généralement, on relève cependant le caractère aléatoire des ressources en question, dont on craint qu'elles ne suffisent pas à couvrir les dépenses à long terme. Aussi demande-t-on dans bien des cas que soit fixé un ordre de priorité bien précis afin de garantir le maintien des mesures – qualifiées de nécessaires – déjà financées à l'aide de ces fonds; une baisse des suppléments de prix ne devant pas entraîner la réduction des moyens consacrés à encourager la culture des champs, à stimuler la commercialisation du bétail et à faciliter la mise en valeur du colza indigène.

Sept cantons et 9 organisations sont contre le principe même d'un financement par les suppléments de prix. Ils font valoir que les détenteurs de bétail fournissent en montagne des prestations qui profitent à l'ensemble de la collectivité suisse et dont la «rémunération» doit par conséquent être assurée par le peuple tout entier.

Quelques organisations paysannes voudraient en outre que la contribution soit indexée.

Les modifications proposées ont cependant été fort bien accueillies dans l'ensemble, et l'on reconnaît généralement la nécessité de compléter le revenu du paysan de montagne et de la zone préalpine par une aide financière indépendante de la production.

Nous commentons sous chiffre 2 les questions soulevées dans les réponses reçues, et nous bornons à indiquer ici notre position concernant deux points sur lesquels nous ne revenons pas ci-après :

S'agissant de la proposition de nous obliger à recevoir le montant de la contribution tous les deux ans, nous jugeons superflu d'insérer dans la loi une disposition dans ce sens. Quant à l'indexation du subside (sur les prix à la consommation, par exemple), nous y sommes opposés. Le revenu de la paysannerie d'altitude – comme celui de l'agriculture de plaine – se composera toujours de contributions directes, de recettes liées à la production et d'éventuelles rentrées accessoires. Le montagnard reste un *entrepreneur*. Pour apprécier sa situation et doser les mesures à prendre en vue d'améliorer ses ressources, il importe donc de se référer aussi à des critères tels que les prix et les débouchés, l'évolution des structures et, le cas échéant, les progrès de la productivité.

2 **Partie spéciale**

21 **Exécution de la mesure / Contributions versées**

La collaboration généralement excellente des autorités cantonales et communales à la mise en œuvre de la loi de 1974 a permis de maintenir à un minimum les dépenses qui en découlent pour la Confédération.

Les charges de personnel ont sans doute augmenté un peu aux échelons communal et cantonal du fait que depuis 1977 les contributions ne sont plus versées que pour les animaux pour lesquels l'exploitant dispose d'une base fourragère suffisante. Déterminer le rapport entre les effectifs de bétail et la superficie consacrée à la production de fourrages suppose en effet un gros travail. A cela s'ajoute que la procédure d'octroi de la contribution s'est encore compliquée avec l'introduction en 1980 d'une limite de revenu et de fortune, c'est-à-dire avec la prise en considération de la situation financière des bénéficiaires potentiels de la prestation fédérale.

Le *tableau 7* montre que le nombre d'UGB donnant droit à la contribution aux frais a diminué depuis que l'on a commencé à contrôler la capacité fourragère des exploitations (1977). Le phénomène s'explique en partie aussi par le fait que ce sont surtout de petites exploitations qui ont disparu, et que les cheptels ont augmenté principalement dans des unités qui comptaient déjà plus de 15 UGB.

Coût des contributions aux frais des détenteurs de bétail
 Nombre d'UGB donnant droit à la prestation fédérale
 Economies réalisées

Tableau 7

Année	Nombre d'UGB	Coût En millions de francs	Déductions pour cause de	
			base fourragère insuffisante Francs	dépassement de la limite de revenu ou de fortune Francs
1973	595 568	85,4		
1974 ¹⁾	600 458	130,4		
1975	597 345	131,0		
1976	595 392	130,5		
1977	587 671	127,8	1 150 200	
1978	580 037	125,9	875 300	
1979	577 122	126,2	713 423	
1980	568 802	125,3	759 303	1 407 119

¹⁾ Contributions plus élevées par UGB dès 1974

L'expérience acquise lors du contrôle des ressources fourragères des exploitations bénéficiaires (rapport troupeau/base fourragère) prouve qu'il est tout à fait possible de définir des normes et de les faire passer valablement dans la pratique. Il s'agit cependant de concevoir les consignes fédérales de façon à ménager aux autorités locales et cantonales une marge d'appréciation qui leur permette de tenir compte des particularités régionales. Situation, relief du terrain, qualité du sol, exposition, conditions climatiques et action personnelle de l'exploitant varient en effet à un point tel que des normes rigides pour l'ensemble du pays refléteraient souvent bien mal les réalités à prendre en considération.

Actuellement, le potentiel fourrager des domaines est contrôlé sur la base d'instructions de l'Office fédéral de l'agriculture. Une fois la loi modifiée, c'est au niveau de l'ordonnance qu'il est prévu de régler cette question.

22 Les caractéristiques du projet

La principale nouveauté consiste à donner au Conseil fédéral le pouvoir de fixer lui-même le montant de la contribution à verser par unité de gros bétail, opération qui relève actuellement du Parlement.

Autre modification de taille: Il s'agit d'assurer désormais le financement de la mesure d'abord à l'aide des recettes procurées par les importations de denrées fourragères, et de charger les Chambres fédérales de voter tous les quatre ans les montants nécessaires par la voie d'un arrêté fédéral simple. Autrement dit, nous ne pourrions majorer les subsides que dans le cadre ainsi prescrit, et la décision de principe reste l'affaire du Parlement.

23 Transfert de compétence au Conseil fédéral

231 Remarques de portée générale

Les aides directes – dont la contribution aux frais – pourraient bien gagner encore en importance et être développées pour les régions de montagne. La raison en est qu'il n'a pas été possible d'excepter complètement celles-ci des interventions destinées à orienter la production, sous peine de priver les mesures en question d'une bonne partie de leur efficacité. A cela s'ajoute que les prix payés pour les produits de l'économie animale ne peuvent pas toujours être majorés en fonction de la hausse des coûts étant donné la saturation du marché, dans le secteur du bétail d'élevage, de rente et de boucherie notamment.

Les paiements compensatoires permettent entre autres de pallier ces inconvénients. Lorsqu'il examine la question du revenu paysan, le Conseil fédéral devrait donc avoir non seulement la possibilité d'ajuster les prix des produits, mais aussi celle d'adapter si nécessaire le montant des contributions directes, et cela à bref délai, c'est-à-dire sans devoir passer par le long processus législatif. Une compétence de ce type constitue la règle dans la législation agricole (cf. pour les primes de culture, le prix de base du lait, les subsides à l'exploitation du sol). Elle répond du reste à l'exigence de simplicité, de rapidité et de souplesse dans les actes de l'administration.

232 Echelonnement des contributions

232.1 D'après les zones géographiques

Aux termes de l'article 1^{er}, 4^e alinéa, le Conseil fédéral doit tenir compte du degré de difficulté des conditions de production pour arrêter le montant de la contribution accordée par UGB. Pour satisfaire à cet impératif, nous allons conserver l'échelonnement basé sur les zones délimitées par le cadastre de la production animale.

Pour tâcher de compenser les contraintes particulièrement sévères dans les régions les plus élevées, nous avons créé une quatrième zone de montagne en 1980, ce qui nous a permis d'affiner encore l'aide fédérale en fonction des conditions naturelles.

La majoration des contributions accentue nominale ment les différences entre les zones. D'où la crainte formulée par certains de voir se multiplier les demandes tendant au reclassement d'exploitations dans une zone supérieure. Cette crainte ne nous paraît cependant pas fondée, étant donné que la prestation fédérale n'augmentera pas en termes réels. Dans le meilleur des cas, la hausse ne fera en effet que compenser le renchérissement enregistré depuis 1974.

232.2 D'après le nombre d'unités de gros bétail (UGB)

L'accroissement progressif des cheptels a pour conséquence de faire baisser le montant moyen que le détenteur de bétail touche par UGB, et explique que ce dernier – le cas est fréquent – cherche à opérer des partages d'exploitation fictifs dans le but d'obtenir des subsides plus substantiels.

On pourrait parer à cet inconvénient en relevant le nombre d'UGB donnant droit à la contribution aux frais, et accorder celle-ci par exemple pour 20 ou même 30 UGB par exploitation – au lieu de 15 actuellement –, tout en ne versant plus qu'une partie de son montant à partir de la seizième unité.

Nous ne vous proposons cependant pas de relever la limite actuelle, cela pour les raisons suivantes:

- Une décision dans ce sens inciterait de nombreux exploitants à augmenter leurs effectifs de bétail pour obtenir un maximum de subsides. Il en résulterait une offre accrue de sujets d'élevage et de boucherie. Or une telle évolution n'est pas dans l'intérêt bien compris des producteurs, si l'on considère que les baisses de prix qu'elle ne manquerait pas de provoquer pourraient se révéler plus importantes que les montants supplémentaires touchés au titre de la contribution fédérale.
- En limitant à 15 le nombre d'UGB donnant droit au subside, on avantage les entreprises modestes. Il ne nous paraît pas judicieux d'adapter le système d'octroi de la contribution à l'évolution des structures pour devoir prendre, ensuite, des mesures telles que la différenciation des prix agricoles. Sans compter qu'il est plus simple, sur le plan administratif, d'apporter le soutien nécessaire aux petites unités par le biais de paiements qui améliorent directement leur revenu.
- Enfin, il faut bien voir que si l'on élargit le cadre actuel de la mesure, il s'agira de consentir des dépenses supplémentaires de l'ordre de 20 à 25 millions de francs, suivant la façon dont on aménagerait le barème des versements.

233 Majoration des contributions

Le montant de la contribution aux frais n'a pas bougé depuis 1974. Aussi avons-nous l'intention de le relever dès que possible d'environ 20 à 25 pour cent, ce qui compenserait approximativement le renchérissement survenu entre-temps. La Confédération aurait à déboursier quelque 30 millions de francs de plus dans ce cas.

L'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 26 à 28 pour cent entre 1974 et 1981. Selon toute probabilité, il progressera encore jusqu'au moment où les nouveaux taux pourront être appliqués, soit au plus tôt en 1983. C'est d'ailleurs pourquoi l'ajustement prévu a été jugé nettement insuffisant par la majorité des organisations agricoles consultées sur le projet de modification.

Sur ce point, il importe toutefois de ne pas perdre de vue le fait que la situation financière de la Confédération impose un usage parcimonieux des ressources à disposition. Il faut en outre se rappeler que le dispositif de soutien à l'agriculture de montagne a été considérablement renforcé de 1974 à 1980 (cf. tableau 1 sous ch. 12 ci-dessus).

Si le montant de la contribution aux frais est majoré comme nous le préconisons, les dépenses fédérales pour cette mesure passeront de 125 à 155 millions de francs par an en chiffre rond.

24 Le nouveau mode de financement

241 Financement assuré en priorité par les suppléments prélevés à la frontière

Le projet dispose que les fonds nécessaires au paiement de la contribution aux frais seront prélevés en premier lieu sur le produit de la surtaxe perçue sur les fourrages et aliments importés (art. 19 L'Agr). Ce mode de financement a déjà été retenu, en 1979, pour les subsides à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles.

Il n'est cependant pas encore possible de dire aujourd'hui si les recettes procurées par les importations suffiront, à long terme, à couvrir entièrement les dépenses liées à l'application de la loi, vu qu'elles servent déjà à financer une série d'autres mesures.

En 1980, les montants suivants ont été prélevés sur les fonds en question (cf. Compte d'Etat 1980, p. 125):

	Francs
Primes pour la culture de céréales fourragères	78 000 021
Mise en valeur du coiza indigène	33 000 038
Ecoulement des abricots du Valais.....	1 007 294
Placement du bétail élevé en montagne	49 300 100
Contributions à la réduction et à la liquidation volontaires de gros cheptels	15 055 250
Campagnes de conversion pour alléger le marché du lait ..	170 902
Contributions à l'exploitation agricole du sol	32 570 174
Total des dépenses	209 103 779

Le produit des suppléments de prix s'étant chiffré à 270 259 737 francs cette année-là, il en est résulté un excédent positif qui a été versé à la provision pour la culture des champs et le placement des produits. Ces réserves se montaient à 574 674 058 fr. 80 au 31 décembre 1980. On estime que la surtaxe prélevée à la frontière ne rapportera guère que 220 à 230 millions de francs en 1981.

Selon nos prévisions, et pour autant que les cours restent stables sur les marchés internationaux, les rentrées dues aux importations de denrées fourragères devraient s'élever à environ 260 - 300 millions de francs ces prochaines années. On ne saurait cependant exclure l'éventualité d'une chute des recettes escomptées, à la suite de mauvaises récoltes ou de conflits armés à un point ou un autre du globe. En 1973 et 1974, par exemple, les montants perçus à la frontière n'ont atteint que 53,2 et 29,5 millions de francs respectivement, en raison de la forte hausse des prix provoquée par la pénurie de denrées fourragères sur le marché mondial.

Dépenses annuelles à prévoir jusqu'en 1985:

	En millions de francs
Primes pour la culture de céréales fourragères	100
Mise en valeur du colza indigène	30
Placement du bétail	60
Contributions à la réduction et à la cessation d'exploitation volontaires ¹⁾ ; contributions aux petites et moyennes entreprises des secteurs viande et œufs ²⁾	40
Contributions à l'exploitation agricole du sol	80
Total des dépenses	310

¹⁾ De 15 à 18 millions de francs

²⁾ La mise en vigueur de cette mesure n'a pas encore été décidée

Il faut par conséquent admettre que les ressources présumées ne permettront vraisemblablement pas de couvrir intégralement le coût des mesures auxquelles elles sont déjà affectées aujourd'hui. Pour ce qui concerne les contributions aux frais et les subsides à l'exploitation agricole du sol, précisons toutefois que si les recettes en question devaient effectivement se révéler insuffisantes, la caisse fédérale fournirait la différence. C'est ce que signifie et garantit le libellé du nouvel article 1^{bis}, 1^{er} alinéa: «Les fonds nécessaires ... sont prélevés *en premier lieu* sur le produit des suppléments de prix ...».

242 Mise à disposition des fonds tous les quatre ans

L'article 1^{bis}, 2^e alinéa, charge les Chambres fédérales de voter tous les quatre ans les fonds mis à notre disposition pour appliquer la loi. Cette disposition vise à fixer le cadre des dépenses pour plusieurs années.

Le Conseil fédéral pourra – il n'y est pas obligé – inscrire des crédits de paiement dans les budgets annuels jusqu'à concurrence de ce montant. Il sera en revanche tenu de définir dans l'ordonnance le droit aux contributions de telle sorte que les moyens consentis suffisent à couvrir le coût de la mesure. En cas de dépassement, il lui faudra demander une rallonge: On peut en effet concevoir que de nouveaux ayants droit s'annoncent en nombre imprévu, ou que les détenteurs de bétail qui touchent déjà la contribution aux frais, aient à un moment donné plus d'UGB à déclarer en vue du subside. Auquel cas il ne serait évidemment pas possible de refuser la prestation fédérale aux intéressés avec l'argument que le crédit ad hoc est épuisé.

La réglementation préconisée ici existe déjà dans d'autres lois de subventionnement, notamment celle du 14 décembre 1979 instituant les contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles (RS 910.2; art. 7, 1^{er} al.). On la trouve également dans le projet de loi sur la recherche (art. 10), que

nous avons adopté le 13 novembre 1981 (message, FF 1981 III 989). Nous vous renvoyons au message en question, où nous annonçons notre intention de compléter dans le même sens la loi sur les finances lors d'une prochaine révision. C'est donc à titre de solution transitoire que nous proposons d'introduire une clause correspondante dans la loi sur les contributions aux frais des détenteurs de bétail, par souci de donner au Parlement une base légale claire pour fixer le plafond des dépenses.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Pour les répercussions financières, nous vous renvoyons au chiffre 233 («Majoration des contributions»), dont il ressort que le coût des contributions aux frais augmentera de quelque 30 millions de francs à partir de 1983 – au plus tôt – pour passer à 155 millions de francs. Ce montant figure dans le plan financier 1983 ainsi que dans les prévisions 1984-1985, que nous avons approuvés le 5 octobre 1981.

La modification de la loi n'a pas d'incidence sur l'effectif du personnel, vu que l'application des nouvelles clauses n'entraînera pas de tâches supplémentaires pour l'administration.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est englobé dans notre rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 III 635, 2^e partie, chiffre 332).

5 Constitutionnalité du projet

Comme la loi même, les modifications préconisées reposent sur les articles 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b, et 32 de la constitution. L'article 64^{bis} de celle-ci est sans portée pour les amendements prévus. Quant aux objectifs du projet et aux mesures proposées, ils respectent le cadre constitutionnel.

27237

Projet

**Loi fédérale
instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail
de la région de montagne et de la région préalpine des
collines**

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1981¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 28 juin 1974²⁾ instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines, est modifiée comme suit:

Art. 1^{er} Contribution aux frais

¹ La Confédération, eu égard aux conditions de production défavorables, alloue des contributions aux détenteurs de bétail bovin, d'animaux de l'espèce chevaline, de moutons, de chèvres et de porcs d'élevage, dont l'exploitation est située en région de montagne selon le cadastre de la production animale ou dans la région préalpine des collines, si ladite exploitation compte au moins une unité de gros bétail (ci-après: UGB) de l'espèce bovine ou deux UGB de l'espèce chevaline ou de menu bétail.

² Le détenteur de bétail touche la contribution exclusivement pour le nombre d'UGB correspondant à la base fourragère de son exploitation (fourrages grossiers).

³ La contribution est versée pour les quinze premières UGB.

⁴ Le Conseil fédéral fixe le montant de la contribution par UGB, compte tenu du degré de difficulté des conditions de production.

⁵ Dans des cas particuliers, tel que celui des exploitants d'étables communautaires, le Conseil fédéral peut régler le droit à la contribution par des dispositions spéciales.

Art. 1^{bis} Financement

¹ Les fonds nécessaires à la couverture des dépenses sont prélevés en premier lieu sur le produit des suppléments de prix qui frappent les denrées fourragères importées.

¹⁾ FF 1982 I 181

²⁾ RS 916.313

² Au vu d'un message ad hoc du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale fixe tous les quatre ans, par arrêté fédéral simple, le montant maximum à disposition pour ces dépenses.

Art. 6, 2^e al.

Abrogé

Art. 7, 2^e al., 2^e phrase

Abrogée

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

Message relatif à la modification de la loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines du 21 décembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1982
Date	
Data	
Seite	181-199
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 301

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.