Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Christian Ducotterd / Nicolas Lauper **QA 3148.13**
Contributions à la qualité du paysage ! Que fait le canton afin de préparer des projets suffisamment tôt ?

I. Question

Jusqu'à présent, les paiements directs consacrés à l'entretien du paysage cultivé favorisaient uniquement le maintien d'un paysage ouvert (contributions pour terrains en pente, contributions d'estivage) ou la diversité des habitats (contributions à la mise en réseau). Ce faisant, il n'était pas possible de tenir compte de besoins régionaux ni de valeurs culturelles liées au paysage. Les contributions à la qualité du paysage prévues dans le cadre de la politique agricole 2014–2017 (PA 14-17) visent à combler cette lacune et à promouvoir de façon ciblée la diversité du paysage suisse.

Les contributions à la qualité du paysage doivent être versées sur la base de projets. Les cantons disposent ainsi d'une marge de manœuvre pour prendre en considération les besoins régionaux.

> Un porteur de projet régional ou le canton élabore des objectifs en matière de paysage pour une région de projet (vallée, parc naturel, district, etc.).
> Le canton développe un concept de mesures sur cette base.
> Sa mise en œuvre intervient par le biais de contrats d'exploitation conclus sur une base volontaire (pour une période de 8 ans).
> Par projet, les cantons disposeront dans un premier temps de 120 frs/ha SAU (surface agricole utile) et 80 frs./PN (pâquier normal) pour atteindre à terme 360 frs/ha SAU et 240 frs./PN par ha SAU ou par PN des exploitations contractantes, la Confédération assume 90 % des coûts et les cantons, le 10% restant. Le canton de Fribourg recevra donc une somme globale, mais qui ne permettra jamais d'atteindre ce montant maximal précité pour chaque exploitant et à l'hectare. Une stratégie devra être mise en place afin de redistribuer ce montant de manière optimale et sans prétériter les agriculteurs qui désirent remplir des mesures pour le maintien du paysage. Toutefois, ceci n'est pas à confondre avec des mesures purement écologiques.
> Les contributions à la qualité du paysage versées aux exploitations varient selon les modalités du contrat (nombre de mesures, travail requis).
> Une évaluation de la mise en œuvre a lieu durant la dernière année contractuelle, au terme de laquelle les conventions peuvent être prolongées.

Lors du débat sur la PA 2014–2017, l'introduction des contributions à la qualité du paysage (nouvel art. 74 de la LAgr) a été approuvée par une majorité au Conseil national et au Conseil des Etats. Le Conseil fédéral a promis pendant les délibérations de concevoir les dispositions d'exécution de manière à ce que les charges administratives ne deviennent pas trop importantes et de lancer le débat le plus vite possible sur les conditions-cadre prévues, afin que les cantons puissent se préparer suffisamment tôt à la mise en œuvre.

En vue de la préparation des projets de qualité du paysage, les cantons ont entre-temps souhaité que les exigences prévues soient annoncées. C'est pourquoi la direction de l'OFAG a décidé de publier un projet de directive pour les contributions à la qualité du paysage.

Ce projet prend en compte les expériences faites dans le cadre des projets pilotes pour les contributions à la qualité du paysage, ainsi que leur appréciation par la plateforme d'échanges des responsables de projets, l'équipe de projet de l'OFAG et le groupe d'accompagnement.

Dans le canton de Vaud, suite à l'adoption du programme par le Parlement, le comité de Prométerre a décidé de proposer aux agriculteurs vaudois une coordination cantonale des projets paysagers et ceci même si ces représentants se sont opposés à ce principe durant les délibérations sur la politique agricole 2014–2017. Les buts sont de limiter les frais de conception et de donner la chance aux exploitants vaudois de prétendre aux contributions QP dès 2014. Car bien que l'OFAG présente ces contributions comme facultatives, elles représentent un enjeu financier important pour les exploitants. L'Etat est fortement impliqué dans ce projet et une entente entre les différents interlocuteurs a été mise en place. Le service de l'agriculture vaudois a clairement profité de l'expérience du projet pilote de la plaine de l'Orbe mené par l'OFAG.

Le canton de Fribourg ne doit pas manquer ce train, ce qui entraînerait une baisse du revenu des agriculteurs se trouvant dans l'impossibilité de compenser les paiements directs transitoires. Un tel projet ne peut pas être mis en place sans une participation de tous les acteurs et une participation active du Service de l'agriculture.

Chaque agriculteur qui veut mettre en place les mesures nécessaires permettant de participer au programme « qualité du paysage » doit pouvoir le faire individuellement sans devoir tenir compte de la même volonté de ces voisins. Par contre, une coordination entre exploitants est nécessaire afin d'en assurer la réalisation, le suivi et une éventuelle uniformité régional.

Lors de certaines interventions durant des séances d'information, certains interlocuteurs vaudois ont fait part de leurs soucis quant au financement de ces projets par la Confédération qui ne pourrait pas assumer dès le départ chaque projet. Ceci signifierait que les premiers projets déposés pourraient être les seuls servis.

L'OFAG vient d'informer qu'en 2014, les projets seront limités à un projet par canton. Ceci signifie bien que plus le projet est grand, plus d'agriculteurs pourront en profiter. Dans ce sens, un projet global organisé par le canton en collaboration avec les différents acteurs prend encore plus d'importance.

1. Que fait le Conseil d'Etat afin de préparer au mieux la possibilité de mettre en place les projets liés à la qualité du paysage et donc de percevoir le financement de ces mesures déjà en 2014 ?
2. Est-ce que le canton et les différents interlocuteurs, notamment l'Institut agricole de Grangeneuve, le Service cantonal de l'agriculture et l'Union des paysans fribourgeois collaborent activement afin de mettre sur pied ce principe nécessaire aux agriculteurs fribourgeois ?
3. Est-ce que le Gouvernement va mettre en place un système permettant à chaque agriculteur d'y adhérer, et ceci sans une volonté semblable de ses voisins ?
4. Est-ce que le Service de l'agriculture a un engagement de la Confédération concernant le financement lié au projet « qualité du paysage » ?

5. Le principe prévoit que le canton participe pour 10% à ces projets. Est-ce que le canton de Fribourg a bien prévu ce financement ?

24 avril 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

En introduction, il sied de rappeler brièvement, en complément des éléments très détaillés déjà présentés par les députés Ducotterd et Lauper, le contexte d'introduction des nouvelles contributions à la qualité du paysage.

Suite à la motion du 10 novembre 2006 du Parlement, le Conseil fédéral a élaboré le rapport « Développement du système des paiements directs » qui posait les premiers fondements de la nouvelle contribution à la qualité du paysage. Parallèlement et afin de tester ce nouvel outil, quatre projets pilotes ont été conduits par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) dans les cantons de Vaud, du Jura, d'Argovie et des Grisons. L'introduction des contributions à la qualité du paysage a été intégrée dans le projet de modifications de la loi sur l'agriculture connue sous le nom de « Politique agricole 2014–2017 » (PA 14–17) qui a fait l'objet d'un message du Conseil fédéral du 1er février 2012. Un large débat a eu lieu aux Chambres fédérales et les propositions d'introduction des nouvelles contributions à la qualité du paysage ont d'ailleurs été fortement contestées durant le processus de réduction des divergences. Le 22 mars 2013, le Parlement a terminé ses délibérations au sujet du Message sur l'évolution future de la politique agricole (PA 14–17).

Il comprend une révision partielle de la loi sur l'agriculture (LAgr) avec l'introduction de l'article 74 qui a la teneur suivante :

> *Art. 74 Contributions à la qualité du paysage*
>
> [1] Des contributions à la qualité du paysage sont octroyées pour la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés.
>
> [2] La Confédération met à la disposition des cantons des moyens financiers par hectare ou par charge usuelle lorsque les conditions suivantes sont remplies :
>
> a. les cantons ou d'autres responsables de projets régionaux ont fixé des objectifs et défini des mesures visant à la réalisation de ces objectifs ;
> b. les cantons ont conclu avec les exploitants des conventions d'exploitation en accord avec ces mesures ;
> c. les objectifs et les mesures satisfont aux conditions d'un développement territorial durable.
>
> [3] La part de la Confédération s'élève à 90 %, au plus, des contributions accordées par le canton. Pour les prestations définies dans les conventions d'exploitation, les cantons utilisent les moyens financiers selon une clé de répartition spécifique au projet.

Il faut relever que la participation de la Confédération qui était initialement prévue à 80 % a été portée à 90 % dans la version finale, faisant ainsi passer la participation des cantons de 20 % à 10 %.

Un référendum a été lancé contre la modification du 22 mars 2013 de la loi sur l'agriculture. L'échéance pour le dépôt des 50 000 signatures nécessaires est fixée au 13 juillet 2013.

Le 8 avril 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR a mis en audition les dispositions d'exécution relatives à la Politique agricole 2014–2017. Il s'agit des propositions d'adaptation des ordonnances agricoles à la nouvelle loi. Pour la question qui nous concerne, le projet d'ordonnance sur les paiements directs définit plus précisément à son chapitre 4 (art. 60 et 61) les règles générales prévues et une règle de plafonnement du montant alloué au canton pour les contributions à la qualité du paysage. Ainsi, la Confédération prévoit de mettre à disposition par canton 120 francs, au plus par hectare SAU et 80 francs, au plus par PN dans la région d'estivage. L'article 112 al. 7 du projet fixe les mesures transitoires pour les contributions à la qualité du paysage en proposant notamment qu'au maximum un projet par canton soit autorisé pour 2014.

Finalement, l'Annexe 7, paragraphe 4 de l'OPD fixe que les contributions de la Confédération, par projet et par année, ne dépassent pas 90 % des montants suivants :

a. par ha SAU d'exploitations agricoles ayant conclu une convention	360 fr.
b. par PN d'exploitations d'estivage ou de pâturages communautaires ayant conclu une convention	240 fr.

Parallèlement au processus législatif, l'OFAG a publié, à la demande des cantons, un projet de directive relative aux contributions à la qualité du paysage qui sert de guide provisoire aux réflexions pour l'introduction de ces nouvelles contributions.

Pour conclure, on constate que le cadre légal est posé depuis peu et qu'il est sujet à l'incertitude liée à l'aboutissement du référendum contre la loi sur l'agriculture et à une éventuelle votation populaire. Quant aux règles d'exécution, elles font l'objet d'une audition qui sera échue au 28 juin 2013 et qui fait l'objet d'une prise de position du Gouvernement fribourgeois.

Le cadre étant posé, nous allons répondre ci-après aux questions des députés Ducotterd et Lauper.

Réponses aux questions

1. *Que fait le Conseil d'Etat afin de préparer au mieux la possibilité de mettre en place les projets liés à la qualité du paysage et donc de percevoir le financement de ces mesures déjà en 2014 ?*

Comme cela a été présenté dans l'introduction, les bases légales et les propositions de dispositions d'exécution ne sont connues que depuis peu de temps. En outre, elles sont sujettes au référendum, ce qui augmente encore l'incertitude quant à leur mise en œuvre effective aux échéances prévues.

Cependant, malgré ces incertitudes, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà prévu dans son plan financier de réserver des moyens afin d'assurer la part cantonale de 10 % nécessaire pour permettre aux agriculteurs et agricultrices fribourgeois de bénéficier des contributions à la qualité du paysage, même si le montant global a été revu à la baisse dans le cadre des mesures structurelles.

Il sied de rappeler que ces contributions sont conçues comme des projets collectifs basés sur des initiatives privées venant de la base des acteurs concernés (principe bottom-up). Cependant, afin de canaliser les forces et d'aider les agriculteurs et agricultrices dans cette démarche, les différents

services potentiellement concernés se préparent activement à faciliter l'introduction de ces nouvelles contributions dans notre canton. C'est ce que nous présentons en réponse à la deuxième question des députés Ducotterd et Lauper.

2. *Est-ce que le canton et les différents interlocuteurs, notamment l'Institut agricole de Grangeneuve, le Service cantonal de l'agriculture et l'Union des paysans fribourgeois collaborent activement afin de mettre sur pied ce principe nécessaire aux agriculteurs fribourgeois ?*

Afin de se préparer à ces changements, un groupe de travail interne à l'Administration s'est réuni dès le mois de juin 2012. Il comprend des représentants du secrétariat général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, de l'Institut agricole de Grangeneuve, du Service de l'agriculture, du Bureau de la protection de la nature et du paysage, du Service des forêts et de la faune et de la Section des lacs et cours d'eau. Ce groupe de travail s'est dans un premier temps efforcé de rassembler le maximum d'informations existantes dans le but de faciliter le travail des futurs porteurs de projets et de l'administration. Il a permis de rassembler des expériences faites dans les projets-pilotes et de les présenter aux agriculteurs et agricultrices intéressés. Ces travaux ont aussi pour but de proposer un premier cadre général qui devrait permettre la recherche d'une efficience maximale et de simplifications administratives dans la mise en œuvre de ces contributions à la qualité du paysage.

Le cadre général des orientations paysagères cantonales est fixé dans le plan directeur cantonal. Il possède une carte déterminant les 9 entités paysagères principales de notre canton (carte en annexe). Il comprend des fiches y relatives qui déterminent les actions souhaitées pour ces différentes entités paysagères. Sur la base du plan directeur cantonal et du projet de février 2013 de directives relatives aux contributions à la qualité du paysage de l'OFAG, le groupe de travail est en train d'établir un catalogue d'objectifs possibles et de mesures-types qui pourront servir de base pour le travail des porteurs de projet.

Des contacts sont également établis avec les cantons voisins de Vaud et de Berne pour favoriser une application simple, coordonnée et efficiente de projets sis sur des territoires limitrophes. L'objectif est d'harmoniser au maximum les mesures afin de permettre une exécution la plus simple et la moins coûteuse possible, aussi bien pour les agriculteurs et agricultrices concernés que pour l'administration publique.

Ceci étant, s'agissant de projets collectifs à composante régionale, il est probable que les solutions proposées présentent une grande diversité ce qui nécessite pour les traiter des ressources au sein de l'administration cantonale. Le Conseil d'Etat a été attentif à mettre à disposition des ressources supplémentaires pour permettre de ne pas freiner la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole PA 14–17 et en particulier des contributions à la qualité du paysage, tout en rappelant que l'augmentation de la dotation en personnel a été limitée à un EPT par an et par Direction.

Si les travaux préliminaires se sont déroulés avant tout au sein de l'administration, les contacts sont d'ores et déjà pris avec l'Union des paysans fribourgeois pour intégrer au mieux les intérêts de la profession.

3. *Est-ce que le Gouvernement va mettre en place un système permettant à chaque agriculteur d'y adhérer, et ceci sans une volonté semblable de ses voisins ?*

S'agissant de mesures collectives fixées par la Confédération, il s'agira de respecter les règles d'exécution définies dans l'Ordonnance sur les paiements directs. Cependant, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place des conditions cadres nécessaires pour qu'un maximum d'agriculteurs et agricultrices puissent bénéficier de ces nouvelles contributions dans le respect des exigences légales et dans la limite des moyens financiers disponibles.

4. *Est-ce que le Service de l'agriculture a un engagement de la Confédération concernant le financement lié au projet « qualité du paysage » ?*

A l'heure actuelle, il n'y a pas d'engagement particulier pris par la Confédération vis-à-vis du canton de Fribourg. Comme cela a été présenté en introduction, la loi prévoit les règles générales relatives aux contributions à la qualité du paysage alors que le projet d'ordonnance prévoit les engagements maximaux de la Confédération.

5. *Le principe prévoit que le canton participe pour 10 % à ces projets. Est-ce que le canton de Fribourg a bien prévu ce financement ?*

Le plan financier 2013–2017 du Conseil d'Etat a réservé des montants pour le financement de la part cantonale en fonction des éléments connus lors de la première planification. Il s'agira de les adapter une fois les règles d'exécution définitivement connues, tout en tenant compte des perspectives financières de l'Etat.

1er juillet 2013