



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion René Kolly / Dominique Zamofing

2017-GC-19

Mise aux normes des porcheries 2018 - Aide financière pour les producteurs de viande porcine

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 février 2017, les députés René Kolly et Dominique Zamofing demandent au Conseil d'Etat de mettre en place une aide à fonds perdu pour financer les nouvelles constructions et les rénovations de porcheries dans le canton de Fribourg sur une période potentielle allant de 2016 à 2019. Ils demandent également la rétroactivité pour ne pas péjorer certains projets en cours.

Afin d'étayer leur demande, ils constatent que de nombreux projets ont été initiés dans notre canton. Ils soulignent l'importance de la production porcine pour la mise en valeur du petit-lait coproduit de nos spécialités fromagères AOP. Ils relèvent que la mise aux normes des porcheries fait peser la menace de cessation ou de réduction de production de viande porcine dans de nombreux cas. En outre, ils rappellent l'importance de la production de proximité pour la population. Ils ajoutent que les normes en vigueur dans notre pays sont très exigeantes et renchérissent nos produits en comparaison internationale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Cette motion s'inscrit dans le cadre des réflexions stratégiques quant à l'avenir de la production porcine dans notre canton. La production porcine avait fait l'objet d'une question des députés Gabriel Kolly et Sébastien Frossard intitulée « Mise aux normes des porcheries en 2018, quelle est la volonté du canton de Fribourg ? ». Il s'agissait d'une approche avant tout en relation avec la protection des animaux. Dans sa réponse du 27 janvier 2015, le Conseil d'Etat se disait conscient que la mise aux normes des porcheries est un défi pour l'agriculture fribourgeoise. Pour aider les agriculteurs et sociétés de laiterie à relever ce défi, un groupe de projet « porcherie 2018 » a été mis sur pied pour accompagner les requérants dans leurs démarches administratives aussi bien sous l'angle de l'aménagement du territoire que sous l'angle de la gestion stratégique des entreprises et de leur financement. Afin de faciliter le travail des détenteurs de porcs et de simplifier les processus de l'administration, une porte d'entrée unique a été mise en place à Grangeneuve. Ainsi le Conseil d'Etat souhaitait marquer sa volonté de maintenir une production porcine forte et professionnelle dans notre canton. Cette structure a déjà rendu de nombreux services en lien aux questions d'aménagement du territoire et aux questions de stratégie d'entreprise et elle est appréciée des agriculteurs.

Cela étant, les motionnaires constatent que malgré ces premières mesures mises en place, le risque est grand de voir tout de même un grand nombre de porcheries disparaître dans notre canton. Ils mettent en avant que la production de spécialités fromagères de notre canton comme le Gruyère AOP et le Vacherin fribourgeois AOP est étroitement liée à la production porcine par la mise en valeur du petit-lait. Ils craignent que nombreuses porcheries ne cessent leurs activités faute de moyens pour les moderniser. Ils relèvent que la diminution des places dans les porcheries aura pour conséquence un surplus de petit lait qui ne pourra difficilement être mis en valeur de manière locale ainsi qu'une production de viande porcine en baisse. Ils soulignent également l'intérêt des consommateurs pour des produits de proximité ou authentiques (p. ex. Jambon de la Borne AOP). Afin de contrecarrer cette tendance, ils demandent l'introduction d'aides à fonds perdu pour financer les nouvelles constructions et les rénovations de porcheries sur une période de 2016 à 2019.

Dans les chapitres qui suivent, le Conseil d'Etat s'est tout d'abord attaché à situer l'importance de la production porcine dans le marché agricole et agro-alimentaire fribourgeois sur la base des études Filagro (Filières agricoles). Puis il a procédé à une estimation de la situation sur la base d'une enquête représentative réalisée auprès des agriculteurs.

Suit une brève analyse des bases légales à disposition qui démontre que les modifications nécessaires à l'introduction de contributions à fonds perdu telles que demandées par les motionnaires serait de la compétence du Conseil d'Etat, ainsi il ne serait pas nécessaire de modifier la loi sur les améliorations foncières.

Importance de la production porcine pour le canton de Fribourg

Pour le canton de Fribourg, la production porcine représente pour l'élevage et l'engraissement 12 % de la valeur totale de la production animale. Outre son importance économique, la production porcine fait partie du « paysage naturel » de l'agriculture fribourgeoise, notamment pour la valeur de ses produits tels que des spécialités de charcuterie ou de viande froide ou le Jambon de la Borne – spécialité en voie d'obtention d'une appellation d'origine protégée AOP, voire d'indication géographique protégée (IGP). Elle permet aussi de valoriser localement le petit-lait ou d'autres sous-produits de la fabrication des laiteries fribourgeoises. Cette utilisation du petit-lait est un élément important pour un bon nombre de fromageries de Gruyère AOP et Vacherin Fribourgeois AOP dans notre canton. La production de viande de porc est une activité importante dans plusieurs abattoirs situés dans le canton. Il va de soi que cette production porcine doit rester professionnelle et bien entendu respectueuse du bien-être animal et de la protection de l'environnement.

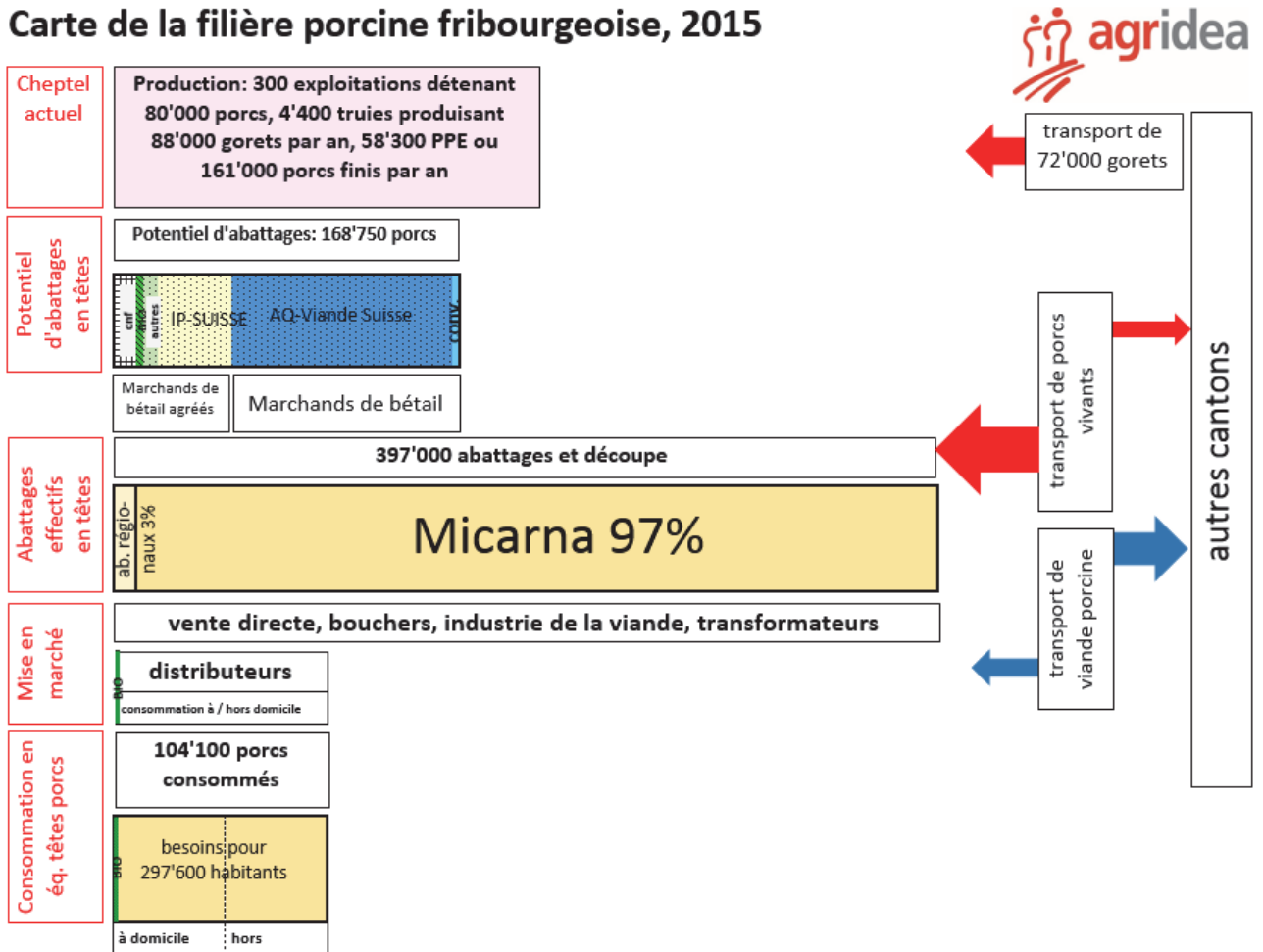
Avec l'obligation du respect des nouvelles normes pour toutes les porcheries dès le 1^{er} septembre 2018, les producteurs de porcs se trouvent face à un choix stratégique quant au besoin d'investir pour se maintenir dans la production ou réduire, voire cesser cette activité. Comme les motionnaires le mentionnent, il existe un risque important que cette production soit abandonnée par certains producteurs de notre canton et que cette activité se déplace ailleurs en Suisse.

Le rapport final de l'étude valorisation des produits de l'agriculture fribourgeoise « Etude FILAGRO » réalisée par agridea et publiée en septembre 2016 présente plus en détail le fonctionnement de la filière porcine pour Fribourg.

La figure suivante présente la carte de la filière porcine. Elle distingue plusieurs niveaux de la filière porcine cantonale et souligne les entrées/sorties d'animaux et/ou de viande par niveau. La carte intègre des chiffres réels pour le cheptel (niveau 1) et les abattages effectifs (niveau 3), et des

chiffres déduits pour le potentiel d'abattages (niveau 2) et les besoins de consommation (niveau 5). La longueur des rectangles est à l'échelle, avec une unité exprimée en têtes de porcine (y compris pour les besoins de consommation).

Carte de la filière porcine fribourgeoise, 2015



Sources: P. Python, S. Révion, AGRIDEA (d'après OFS 2013, SAAV 2014)

Comme démontre l'illustration ci-dessus pour la filière cantonale, on constate que les besoins en viande porcine (104'000 porcs) des consommateurs sont couverts par la production fribourgeoise (potentiel d'abattages de 169'000 porcs). Avec un abattoir d'envergure nationale, celui-ci doit s'approvisionner hors frontière cantonale pour satisfaire sa clientèle. Par conséquent, les flux d'animaux vivants arrivant et ressortant sous forme de carcasses du canton sont continus. Le différentiel d'animaux est encore plus extrême entre les besoins de consommation et les abattages effectifs, ce qui démontre l'énorme quantité de viande transformée ressortant du canton. Comme on le constate, le potentiel est important et il s'agit de le mettre en valeur.

Evaluation des besoins liés à la mise aux normes

Pour apprécier les conséquences liées à la mise aux normes de 2018 sur les capacités d'engraissement fribourgeoises, une enquête pilotée par un groupe de producteurs en collaboration avec l'Institut Agricole de Grangeneuve a été effectuée auprès des producteurs durant le premier semestre 2015.

Selon les chiffres de l'année 2014 du service l'agriculture du canton de Fribourg, il y a 367 détenteurs qui disposent d'une capacité totale d'engraissement de 58'181 places porcs à l'engrais (PPE) sur le territoire cantonal. Le 42 % (24'552 PPE) des porcheries fribourgeoises sont sous label (SST/SRPA) et le solde en AQ. Un questionnaire portant sur la mise aux normes « porcheries 2018 » a été envoyé aux 234 engraisseurs les plus importants. Un total de 140 questionnaires remplis ont été reçus, ce qui constitue un très bon taux de retour de 60 %.

Après le dépouillement et la mise en valeur des questionnaires, il ressort que les exploitants enquêtés possèdent le 72 % (41'688 PPE) des capacités d'engraissement du canton. Le 53 % de ces exploitations sont déjà conformes aux exigences 2018, et le reste des exploitations ne seront pas ou que partiellement conformes aux exigences 2018.

Le tableau suivant montre la répartition des exploitations d'engraissement ou combinées avec l'élevage sans 13 exploitations orientées exclusivement vers l'élevage. Les exploitations d'engraissement non conformes représentent le 39 % (22'509 PPE) des PPE du canton. Parmi les cas non conformes, neuf exploitants abandonneront la production porcine en 2018 pour les motifs suivants les plus souvent cités : aucun successeur, fin de carrière et installations désuètes.

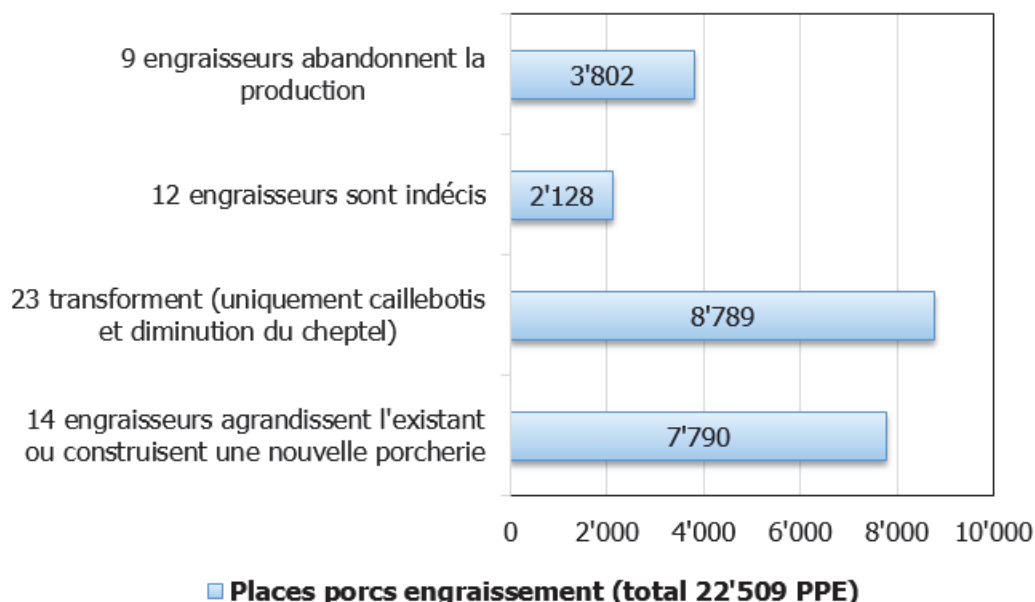
Exploitation	Nombre	Conforme (SST/SRPA)	Non conforme (AQ)
Elevage et engraissement	22	15	7
Engraissement	105	54	51
Total	127	69	58
PPE enquêtées	41'688*	19'179	22'509
PPE hors enquête	16'493	5'373	11'120
TOTAL PPE	58'181	24'552	33'629

Tableau : Résultats de l'enquête sur la conformité des porcheries (hors 13 exploitations orientées élevage) fribourgeoises en 2018, source : P. Python, AGRIDEA (d'après l'enquête «Porcheries 2018» M. Buchs, IAG).

*soit 72 % des PPE du canton de Fribourg sur un total de 58'181 PPE.

En analysant les réponses des engraisseurs non conformes (22'509 PPE) sur leurs intentions d'ici 2018 résumées dans la figure suivante, le Conseil d'Etat constate que la mise aux normes 2018 a un impact relativement limité sur les capacités d'engraissement du canton de Fribourg. La réduction des PPE serait d'au minimum 11 % (abandon + diminution de 30 % des PPE pour les 23 exploitants) et au maximum de 15 % (en ajoutant les engraisseurs indécis et en supposant que ces derniers cessent toute production). Cumulés à une perte de 3'300 de PPE non enquêtées (30 % des

11'120 PPE AQ) le pronostic final de réduction en PPE pourrait s'élever jusqu'à 20 % de pertes (environ 12'000 PPE. Cette baisse pourrait en outre être compensée pour tout ou partie par les projets d'agrandissement ou de construction.



Sources: P. Python, AGRIDEA (d'après l'enquête "Porcherie 2018" M. Buchs, IAG)

Figure : Les quatre mesures prévues par les 58 engraisseurs de l'enquête non conformes d'ici 2018 et leurs capacités d'engraissement.

Sur la base de cette enquête, on peut extrapoler de manière globale la répartition des 33'629 places estimées comme non conformes selon la classification suivante (les chiffres sont arrondis) :

Intentions exprimées	PPE estimées non conformes	Places PPE perdues	Places PPE à mettre en conformité
Abandon de la production	5'700	5'700	0
Indécis	3'200	2'500 ¹⁾	700
Transformation (uniquement caillebotis ou diminution du cheptel)	13'100	3'900 ²⁾	9'200
Rénovations lourdes avec maintien du nombre de PPE	3'900 ³⁾	200 ³⁾	3'700
Nouvelles porcherie	7'800 ³⁾	400 ³⁾	7'400
Total	33'700	12'700	21'000

Tableau : Estimation des places non conformes, des places perdues et des places à mettre en conformité

¹⁾ Hypothèse 80 % des PPE des indécis sont abandonnées

²⁾ Hypothèse 30 % des PPE sont perdues avec la mise aux normes pour une surface égale

³⁾ Hypothèse, ratio rénovations lourdes avec maintien du nombre de PPE 1/3 - nouvelles porcherie 2/3, perte de 5 %

Synthèse

Sur la base de l'extrapolation des intentions exprimées, on peut résumer que l'avenir de 58'200 places porcs à l'engrais (PPE) serait le suivant pour notre canton.

Catégories	Estimation du nombre par catégorie -
Conformes, sans besoin particulier	24'500 PPE
Indécis et transformation (uniquement caillebotis ou diminution du cheptel) : PPE conservées	9'900 PPE
Rénovations lourdes avec maintien du nombre de PPE	3'700 PPE
Constructions de nouveaux bâtiments	7'400 PPE
Abandon de la production, places perdues	12'700 PPE
Total	58'200 PPE

Tableau : Estimation de l'avenir des places porcs d'engrais (PPE) pour le canton de Fribourg.

Il ressort de ce tableau que sur les 58'200 PPE estimées, l'abandon de la production serait de 12'700 PPE (-22 %). Le solde, soit 45'500 PPE, pourraient être maintenues si tous les investissements de mise aux normes peuvent être réalisés. D'ici le 1^{er} septembre 2018, fin de la période transitoire, les 9900 PPE qui nécessitent une transformation légère (caillebotis ou diminution du cheptel) seront probablement mises aux normes. Cependant pour les 11'100 PPE qui seront soumises à une transformation lourde voir une nouvelle construction, il est difficile de prédire le moment de leur réalisation.

Analyse juridique

La motion demande au Conseil d'Etat de modifier la loi sur les améliorations foncières afin de mettre en place rétroactivement une aide à fonds perdu pour financer les nouvelles constructions et les rénovations de porcheries dans le canton de Fribourg pour la période 2016-2019. Le Conseil d'Etat présente ci-dessous l'analyse faite sous l'angle des subventions ordinaires aux améliorations foncières respectivement des subventions par le Fonds des AF et le point ayant trait à la rétroactivité de la subvention.

Subventions ordinaires aux améliorations foncières

D'abord, sous l'angle juridique, il y a lieu de constater que cette motion concerne un domaine législatif qui est actuellement délégué au Conseil d'Etat. En effet, en ce qui concerne les subventions d'améliorations foncières ordinaires, l'art. 179 de la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (LAF, RSF 917.1) pose le principe du subventionnement et délègue au Conseil d'Etat la compétence pour établir la liste des améliorations foncières subventionnées, ainsi que la compétence pour régler les conditions d'octroi et fixer les taux maximum des subventions.

Faisant usage de la délégation législative prévue par les dispositions précitées de la LAF, le Conseil d'Etat a édicté l'arrêté du 19 décembre 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières (RSF 917.16). Il fixe les entreprises d'améliorations foncières qui peuvent

être subventionnées ainsi que les conditions d'octroi, les taux et les montants forfaitaires maximaux des subventions ordinaires et des subventions du Fonds.

En l'état, ledit arrêté ne permet pas de soutenir à l'aide de subventions ordinaires la construction et la rénovation de porcheries. En effet, pour ce qui a trait aux constructions rurales, à l'instar des subventions fédérales, les subventions cantonales ordinaires ne peuvent être accordées que pour des bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant des fourrages grossiers (art. 6 let. b de l'arrêté avec renvoi aux montants forfaitaires des subventions fédérales).

Par contre, la LAF actuellement en vigueur permet de répondre aux objectifs de la motion par la modification de l'arrêté du 19 décembre 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières (RSF 917.16).

Subventions par le fonds des améliorations foncières

S'agissant des subventions du Fonds des améliorations foncières (ci-après : le Fonds), l'art. 191 LAF énumère précisément les entreprises d'améliorations foncières pouvant bénéficier de ces subventions (al. 1), en prévoyant toutefois que l'aide du Fonds peut exceptionnellement être accordée à d'autres entreprises que celles énumérées (al. 2). L'art 192 al. 2 LAF délègue au Conseil d'Etat la compétence pour fixer les conditions d'octroi et les taux maximaux des subventions du Fonds.

Concernant les subventions du Fonds des améliorations foncières, force est de constater que la base légale existante ne permet de subventionner que les entreprises d'améliorations foncières d'un coût peu élevé jusqu'au taux de 32 %, mais au plus jusqu'à 40'000 francs par cas (art. 8 let. b de l'arrêté). Au vu de l'importance des investissements à envisager, l'usage des fonds des améliorations foncières ne paraît pas approprié.

Rétroactivité

Conformément aux principes généraux applicables aux subventions de l'Etat, il n'est toutefois pas envisageable d'accorder rétroactivement des subventions pour des travaux qui ont déjà débuté (art. 24 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1) ; cf. dans le même sens art. 79 du règlement du 11 août 1992 d'exécution de la loi sur les améliorations foncières (ReLAF, RSF 917.11)).

Dès lors, un octroi rétroactif de subventions serait non seulement manifestement contraire au droit en vigueur, mais risquerait aussi de créer un précédent non souhaitable.

Conclusions de l'analyse juridique

La loi cantonale sur les améliorations foncières actuellement en vigueur permet de répondre aux objectifs de la motion. Il n'est ainsi pas nécessaire d'élaborer une nouvelle norme légale formelle.

Pour introduire des subventions d'améliorations foncières pour soutenir la construction et la rénovation de bâtiments d'exploitation destinés aux porcs, il faudrait procéder à une modification de l'arrêté du Conseil d'Etat de 1995 concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières.

Par contre, il n'est pas envisageable d'accorder des subventions rétroactivement pour des travaux qui ont déjà débuté.

Contexte actuel en vue d'un éventuel soutien financier aux porcheries

Au vu de l'analyse de la situation, le Conseil d'Etat est conscient qu'il existe le risque qu'un certain nombre de places porcs disparaissent avec la mise aux normes 2018 et que la mise en valeur du petit lait représente un enjeu significatif. Cela étant, le Conseil d'Etat n'est cependant pas favorable à l'introduction d'une aide financière pour les producteurs de viande porcine notamment pour les raisons suivantes :

- > La mise en place d'une aide une année seulement avant la fin de la période transitoire tend à créer une inégalité de traitement par rapport aux exploitations prévoyantes qui ont déjà investi afin de se mettre aux normes dans le délai imparti. Avec le principe de non rétroactivité des aides, une personne venant de terminer ses investissements se verrait refuser des aides et pénalisée alors qu'une personne ayant attendu l'ultime délai se verrait accorder une aide ce qui manifestement renforcerait le sentiment d'inégalité de traitement évoquée.
- > Dans certains cas, ce n'est pas la question du financement qui représente le défi principal, mais plutôt les questions liées aux règles de l'aménagement du territoire. L'emplacement d'une nouvelle porcherie se trouve assez souvent confronté à des politiques publiques contradictoires. D'une part il faut respecter des distances minimales par rapport à d'autres bâtiments, voire à la forêt à cause des nuisances, en particulier pour des écuries ouvertes pour le bien-être des animaux (émissions olfactives et d'ammoniac) et d'autre part les règles fédérales relatives à la protection du paysage restreignent les emplacements possibles. L'autorité qui octroie le permis de construire doit donc faire une pondération difficile qui peut faire l'objet de recours. S'ajoute à cela encore la question de la conformité à la zone agricole des porcheries qui n'appartiennent pas toujours à un agriculteur mais souvent à une société de laiterie ou à un détenteur non agricole. Par la mise en place d'un groupe de travail « porcheries 2018 » pour accompagner les requérants dans leurs démarches administratives aussi sous l'angle de l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat a tenu compte de ces défis. La porte d'entrée unique à Grangeneuve et les services concernés continueront à œuvrer pour trouver des solutions.
- > La filière porcine ne bénéficiant jusqu'à présent pas d'aide à fonds perdus, une nouvelle subvention en faveur des porcheries nécessiterait de reconsidérer l'importance des aides financières pour les autres domaines des améliorations foncières, compte tenu des contraintes financières. Le Conseil d'Etat juge une telle révision inopportune au vu des priorités qu'il a fixées et de la politique qu'il souhaite mener en matière d'améliorations foncières.
- > En outre, le Conseil d'Etat note qu'il a soutenu financièrement et continuera de soutenir les efforts de l'organisation de la branche pour l'obtention de l'appellation « Jambon de la borne AOP », au travers du budget DIAF/Sagri « promotion des produits », en adéquation avec les recommandations de l'étude FILAGRO.

Proposition du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

19 septembre 2017