



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Gaillard Bertrand / Bonvin-Sansonnens Sylvie / Schuwey Roger / **2018-GC-83**
Repond Nicolas / Hunziker Yvan / Herren-Schick Paul / Johnner-Etter Ueli /
Herren-Rutschi Rudolf / Peiry Stéphane / Demierre Philippe

Mise en place d'un fonds transitoire pour maintenir le subventionnement à la réfection des toitures en tavillons durant la période 2018-2020

I. Résumé du mandat

Les mandants sont interpellés par l'épuisement des subventions fédérales disponibles dans l'enveloppe attribuée au canton de Fribourg dans le cadre de la convention programme pour la période 2016-2020, un épuisement qui provoque depuis début 2017 un arrêt, entre autres, des octrois de subventions fédérales pour la restauration des chalets d'alpage et en particulier aussi pour la restauration des toits en tavillons. De plus, en l'absence de subventions fédérales, les subventions cantonales, actuellement de 20 %, devraient dès 2019 être réduites à 13.5 %.

L'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre reconnaît le statut particulier de ce patrimoine et son lien étroit avec le paysage, l'économie alpestre et le savoir-faire des tavilloneurs. Les mandants estiment que l'absence de la part des subventions fédérales (20 %) met en péril les objectifs de conservation de l'arrêté et la pérennité du savoir-faire. Par conséquent, ils demandent la mise en place d'un fonds transitoire pour compenser le manque de subventions fédérales jusqu'à la fin de la période de la convention programme 2016-2020 et, le cas échéant, une solution pour assurer un subventionnement stable après 2020.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La pratique de subventionnement actuelle

La pratique actuelle en matière de subventionnement des toitures en tavillons a été confirmée et consolidée suite au postulat 2064.10 Gilles Schorderet/Yvan Hunziker du 16 mars 2010 (cf. rapport no 8 du 3 avril 2012 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, BGC 2012, p. 1544-1548). La politique de subventionnement définie par l'arrêté vise à compenser les surcoûts de ces toitures artisanales qui sont imposées pour les chalets en valeur A ou B et recommandées pour les chalets en valeur C et D. Un comparatif exhaustif entre différents matériaux de couverture avait alors permis d'identifier les différences de coûts qui sont finalement le principal désavantage des toitures en tavillons par rapport aux matériaux concurrents. Pour tous les autres paramètres, comme l'intégration paysagère et patrimoniale, la durabilité, la santé animale, le bilan écologique ou l'énergie grise, les toitures en tavillons sont au moins égales, voire largement supérieures, aux toitures en matériaux industriels. Le Conseil d'Etat avait alors adapté le taux de subventionnement cantonal pour les toitures en tavillons, le portant de 15 % à 20 %, en comptant sur un subventionnement paritaire de la

Confédération de 20 % et un appui supplémentaire de 15 % du Fonds Suisse pour le Paysage. Dès lors, avec un subventionnement global de 55 %, les surcoûts des toitures en tavillons, répondant à l'intérêt public de conservation du patrimoine alpestre, étaient compensés et couverts par le denier public et les coûts supportés par le propriétaire n'étaient pas supérieurs à ceux d'une toiture avec des matériaux industriels. A noter que dans la majorité des situations, une aide complémentaire est fournie pour les chalets en exploitation par le biais des subventions au titre des améliorations foncières (cf infra, page 3).

Dans l'application de cette politique de subventionnement, seule la part cantonale était finalement garantie. Le Conseil d'Etat n'a qu'une influence limitée sur la part fédérale et aucune influence sur la part du Fonds Suisse pour le Paysage. Les subventions fédérales sont limitées par le forfait attribué au canton de Fribourg pour chaque période de convention de 4, voire renouvellement de 5 ans. Ces subventions ne sont pas réservées aux seuls chalets d'alpage, mais doivent permettre de soutenir tous les chantiers patrimoniaux majeurs du canton durant la période correspondante. En l'occurrence, pour la période 2011-2015, le montant total était de 2 500 000 francs (625 000 francs/an), alors que pour la période 2016-2020 il est de 3 365 000 francs (673 000 francs/an).

Les contributions du Fonds Suisse pour le Paysage dépendent à la fois de la poursuite de ce fonds au-delà de 2021, ce qui relèvera de la compétence des Chambres fédérales, et de la politique interne de la Commission de gestion du fonds. En l'état, le soutien du patrimoine alpestre des Préalpes fribourgeoise n'est pas remis en question.

La répartition des subventions fédérales

Les octrois des subventions fédérales sont décidés par le Conseil d'Etat, sur préavis de la Commission des biens culturels, en fonction de l'arrivée des demandes et de la qualité de l'objet, tout en assurant dans la mesure du possible un certain équilibre entre les types d'ouvrage, les régions et les bénéficiaires (privés, publics). Le canton peut pour ses propres chantiers s'octroyer au maximum 30 % de la somme totale d'une convention programme. En réalité, il est resté à 21.3 % pour la période 2011-2015 et a limité sa part à environ 20 % pour la période 2016-2020, cela dans le but de faire bénéficier plus de tiers des subventions fédérales.

Répartition subventions fédérales	2011-2015 (paiements)			2016-2020 (octrois)		
	nbr	francs		nbr	francs	
Eglises	4	356 621	14.3 %	1	13 000	0.4 %
Couvents	4	742 146	29.7 %	4	1 379 520	41.0 %
Chalets d'alpage	64	576 335	23.0%	20	248 615	7.4 %
Manoirs et maisons patriciennes	0	0	0.0 %	4	741 000	22.0 %
Parcs et places	3	74 335	3.0 %	2	120 527	3.6 %
Ruines	2	55 587	2.2 %	1	193 132	5.7 %
Monuments divers et remparts	4	161 741	6.5 %	1	13 000	0.4 %
Bâtiments de l'Etat (Cathédrale)	1	533 235	21.3 %	?	656 206	19.5 %
TOTAL		2 500 000	100.0 %		3 365 000	100.0 %

Globalement, il faut admettre que l'enveloppe fédérale à disposition ne permet pas d'en faire bénéficier tous les projets qui le mériteraient. Une répartition équilibrée est dès lors nécessaire. En fonction de l'avancement des projets et de l'arrivée des demandes de soutien, les variations des montants attribués aux différentes typologies peuvent être importantes d'une période à l'autre ; cependant, il paraît raisonnable de fixer une moyenne sur plusieurs périodes de 10-20 % pour les catégories principales (églises, couvent, chalets, manoirs). Pour la période 2011-2015 les chalets ont pu bénéficier d'une part plus importante des subventions fédérales puisque plusieurs autres projets avaient pris du retard. Le démarrage de ces projets en attente durant la période 2016-2020 a cependant réduit la proportion des subventions à disposition des chalets. Néanmoins, les toitures en tavillons ont obtenu en moyenne sur les deux dernières périodes 14 % des subventions fédérales à disposition du canton et se situent ainsi dans la cible pour une répartition équilibrée entre les différents groupes et typologies qui méritent un soutien particulier.

Autres aides pour les chalets d'alpage et subventionnement global

Les autres aides cantonales dont bénéficient les chalets d'alpage en exploitation viennent notamment du Fonds des améliorations foncières (AF) attribuées par le Service de l'agriculture sur la base de critères liés à l'exploitation. En moyenne, environ 60-70 % des chalets peuvent bénéficier de ces aides supplémentaires qui complètent les 55 % de subventions provenant de la protection du patrimoine et du Fonds Suisse pour le paysage pour atteindre un taux global entre 70 % et 80 %.

Aides chalets	2011-2015	2016-2020
Subventions cantonales	576 335.-	248 615.-
Subventions fédérales	576 335.-	248 615.-
Fonds Suisse pour le Paysage	432 251.-	186 461.-
Améliorations foncières	722 665.-	241 610.-
TOTAL annuel	2 307 586.- 80 %	925 301.- 74 %

L'instauration d'un fonds transitoire

L'instauration d'un fonds transitoire tel que demandé par les mandants aurait pour objectif de combler le manque de moyens pour maintenir le subventionnement global (canton et Confédération) pour les toitures en tavillons à 40 %, à savoir de compenser le manque de subventions fédérales par une augmentation de la part cantonale.

En tenant compte de la moyenne des demandes annuelles de la période précédente et en fonction des dossiers actuellement en attente, il faudrait réserver 150 000 francs/an dans le fonds des subventions fédérales pour les toitures en tavillons, soit 750 000 francs pour la période en cours. Il manque dès lors 500 000 francs pour pouvoir honorer toutes les demandes en attentes et à venir d'ici 2020.

Pour combler ce manque, les mandants proposent deux solutions:

- a) L'Etat renonce partiellement aux subventions fédérales réservées pour ses propres bâtiments, ce qui permettrait de libérer les montants nécessaires pour continuer le subventionnement des toitures en tavillons selon la pratique actuelle. Cela est légalement possible. La convention programme admet un maximum de 30 % du montant global pour les bâtiments en propriété de l'Etat, mais n'exige aucun minimum. D'autres cantons, comme Zurich ou Argovie par exemple, affectent la totalité des subventions fédérales aux projets de tiers.
- b) L'instauration d'un fonds transitoire est à considérer comme subvention ou aide financière au titre de l'article 3 de la loi sur les subventions (LSub, RSF 616.1) et de l'article 13 de la loi sur la protection des biens culturels (LPBC, RSF 482.1). Cependant, l'article 8 al. 3 de l'arrêté relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre (RSF 482.43), qui fixe les taux et modalités de subventionnement pour les chalets et les toitures en tavillon, devrait être adapté pour assurer qu'en cas d'épuisement des subventions fédérales, le fonds cantonal à créer compense la partie manquante.

Les solutions du Conseil d'Etat jusqu'à fin 2020

Au vu de l'ensemble des aides dont bénéficient les chalets déjà aujourd'hui et pour éviter une inégalité de traitement avec d'autres pans du patrimoine, le Conseil d'Etat est opposé à l'instauration d'un tel fonds. Par contre, le Conseil d'Etat va maintenir le taux du subventionnement cantonal à 20 % même en cas d'épuisement des subventions fédérales. La mesure provisoire mise en place pour 2018 a déjà été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023 par ordonnance du 20 novembre 2018 (ASF 2018_107).

D'autre part, sachant que l'Etat n'a pas de projet de restauration majeur en cours qui dépendrait des subventions fédérales, le Conseil d'Etat entend renoncer, partiellement et dans la mesure du possible, aux subventions fédérales réservées jusqu'en 2020 pour ses propres bâtiments et affecter ce montant aux toitures en tavillons.

Ainsi, la part des subventions cantonales aux chalets d'alpage ne diminuera pas et la part fédérale pourra être attribuée pour une grande partie des demandes en attentes et à venir.

Les solutions après 2020

Le Conseil d'Etat vise une solution sans impact supplémentaire sur le budget cantonal. Cela nécessite à la fois la réservation dans la convention programme d'une part proportionnée des subventions fédérales pour les toitures en tavillons et la mise en place de critères plus sélectifs (selon l'art. 16 LPBC et l'art. 8 al. 3 de l'arrêté) pour l'attribution de ces subventions. Pour ne pas diminuer l'effet incitatif des subventions, une pondération ciblée et graduelle permettra mieux de répondre aux objectifs de conservation de l'arrêté qu'un simple abandon en fonction de la valeur au recensement. La pondération s'établira notamment en fonction des critères suivants :

- > Abandon des subventions pour les chalets en valeur D, sachant que ceux-ci représentent moins de 10 % des demandes.
- > Pondération des subventions pour les chalets en fonction de leur degré d'utilisation pour l'économie alpestre.

- > Pondération de la subvention pour tous les chalets qui bénéficient d'un rendement complémentaire non-agricole (buvette, gîte etc.).
- > Pondération de la subvention pour tous les chalets dont la substance ou le contexte est altéré.
- > Pondération de la subvention en fonction de la capacité financière du requérant.

Avec ces mesures, une stabilisation des octrois cantonaux et fédéraux annuels à raison d'environ 100 000 francs/an chacune devrait être possible et la part attribuée aux chalets, en particulier aux toitures en tavillons, dans la convention programme à venir devrait alors se situer dans un ordre de grandeur de près de 15 %.

Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat recommande de ne pas créer de fonds transitoire, mais de libérer dans toute la mesure du possible les montants nécessaires pour continuer le subventionnement des toitures en tavillons selon la pratique actuelle. En ce sens, cette réponse constitue en elle-même une suite directe donnée au mandat.

18 décembre 2018