



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kolly Nicolas / Dupré Lucas  
**Crédit de soutien extraordinaire à l'agriculture  
fribourgeoise à la suite de la sécheresse**

2022-GC-146

### I. Résumé de la motion

Par requête (2022-GC-147) déposée le 25 août 2022, les députés Nicolas Kolly et Lucas Dupré demandent que la réponse du Conseil d'Etat à la motion 2022-GC-146 « Crédit de soutien extraordinaire à l'agriculture fribourgeoise à la suite de la sécheresse », déposée le même jour, soit rendue assez tôt pour être traitée au plus tard lors de la session d'octobre 2022 du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat s'est rallié à la requête de **traitement urgent de la motion** en demandant toutefois que celui-ci soit reporté à la session de novembre 2022. Le Grand Conseil s'est prononcé en faveur de ce report.

La motion 2022-GC-146 demande l'élaboration d'un décret portant sur un soutien financier de **10 millions de francs** à l'agriculture fribourgeoise pour faire face aux conséquences de la sécheresse de l'été 2022. Ses auteurs estiment en particulier que les agricultrices et agriculteurs du canton devront acheter de très importantes quantités de fourrage cet hiver, la sécheresse les ayant contraints à recourir aux réserves de foin. Les motionnaires demandent qu'un minimum de 5 millions de francs soient octroyés à fonds perdus, le solde pouvant par exemple être accordé sous forme de prêts sans intérêts, afin de permettre à l'agriculture d'acheter le fourrage grossier manquant.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat constate avec les auteurs de la présente requête que le canton de Fribourg, comme d'autres régions de la Suisse et d'Europe, a connu une forte sécheresse en été 2022. Le volume de précipitations très faible et les fortes températures ont affecté l'agriculture et pourraient avoir des effets financiers sur les exploitations agricoles fribourgeoises. Le Conseil d'Etat est également conscient du fait que les coûts en matière de production agricole ont augmenté cette année en raison de la guerre en Ukraine et de la crise énergétique et que cette augmentation ne pourra être que partiellement compensée par la vente de produits à des prix plus élevés. Mais l'agriculture n'est pas le seul secteur concerné pour autant.

Bien que le traitement urgent de la motion ait été reporté d'octobre à novembre, le mois supplémentaire dont nous disposons ne suffira pas pour établir une estimation quelque peu fiable des conséquences de la sécheresse. Quoiqu'il en soit, les années difficiles du point de vue de la météo n'entraînent pas nécessairement des résultats économiques globalement mauvais pour les exploitations. Ainsi, 2021 a également été une année extrême pour ce qui touche aux conditions météorologiques : gelées tardives, précipitations excessives et grêle ont eu des conséquences négatives sur la production agricole. Aussi bien pour les grandes cultures et les cultures fourragères que pour l'arboriculture, la viticulture et la culture maraîchère, les conséquences de ces circonstances climatiques défavorables ont été doubles : des récoltes plus mauvaises en termes

qualitatifs et quantitatifs ainsi qu'un rendement plus faible. Et pourtant, les revenus agricoles de 2021 ont dépassé de 1,9 % ceux de l'année précédente, s'élevant à 80 700 francs en moyenne par exploitation. Voilà ce que démontrent les chiffres les plus récents d'Agroscope. Si la production végétale a souffert des conditions météorologiques défavorables, l'augmentation des prix sur le marché du lait et de la viande de bœuf a permis des bénéfices plus importants. En 2021, le revenu du travail agricole par unité de main-d'œuvre familiale à plein temps s'est chiffré à 59 800 francs, soit 2 % de plus que l'année précédente.

Le Conseil d'Etat constate que la sécheresse de l'été 2022, malgré son ampleur considérable, ne constitue plus vraiment un phénomène inhabituel, comme le prouve l'expérience de ces dernières années. En outre, avec le changement climatique, il faudra compter à l'avenir avec des conditions climatiques plus extrêmes. Ce qui change de cas en cas, ce sont les sols, les régions et les types de culture touchés ainsi que les exploitations selon leur équipement et leur configuration. Toutefois, ces problèmes existent depuis toujours dans les diverses activités agricoles et font partie des risques de l'entrepreneuriat. La plupart des exploitations se sont donc organisées dans ce sens ces dernières années et ont pris les mesures nécessaires — par exemple en prévoyant des réserves de fourrage plus importantes, en investissant dans l'irrigation, les sources ou les réserves d'eau ou en adaptant le type de culture pour ne citer qu'une partie d'entre elles. Ce faisant, elles ont réussi à échapper aux répercussions des événements climatiques extrêmes que nous avons connus. D'autres entreprises optent plutôt pour compenser le fourrage manquant par des cultures dérobées ou en adaptant leur cheptel. Toutes ces méthodes font partie d'une « bonne pratique agricole » entrepreneuriale.

Dans le cadre des débats que la Confédération consacre à la futur politique agricole, il est notamment question d'une **assurance-récolte** pour prévenir les grands risques. Les solutions privées offertes par les assurances existent certes déjà, mais les discussions portent sur un éventuel subsidie d'aide au paiement des primes. À l'avenir, cette mesure pourrait également atténuer les difficultés des exploitantes et exploitants.

Il est par ailleurs utile de rappeler les soutiens dont bénéficie déjà l'agriculture. Comme on peut le lire dans le *Rapport agricole 2019*, l'agriculture fribourgeoise reçoit chaque année des subventions cantonales à hauteur de 14 millions de francs. Il faut y ajouter les subventions octroyées par la Confédération, qui se chiffrent à environ 203 millions de francs (notamment sous la forme de paiements directs). Ajoutons enfin les prêts : 5 millions octroyés par le canton, 25 millions par la Confédération.

Le gouvernement tient aussi à signaler que la crise liée au COVID-19 et l'engagement de l'Etat pour la résoudre ont conduit au développement d'un esprit de revendication à l'égard des autorités toujours plus marqué, ce qui risque de mettre les finances étatiques encore plus sous pression à moyen terme.

### **Instruments existants et mesures urgentes**

Rappelons que plusieurs mesures urgentes avaient déjà été mises en place durant l'été 2022 afin d'apporter un soutien à l'agriculture. Citons par exemple l'aide fournie par l'armée pour l'approvisionnement en eau des alpages (pour un montant d'environ un demi-million de francs), l'autorisation du pâturage des prairies extensives ou l'assouplissement des directives pour des sorties régulières en plein air en cas de pénurie de fourrage.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que le service de vulgarisation de Grangeneuve est à disposition des agricultrices et agriculteurs pour examiner avec eux les mesures qui s'avèrent nécessaires. Pour garantir aux exploitants des liquidités suffisantes, il est par exemple envisageable de leur accorder un délai pour le remboursement de leur prêt sans intérêts. Chaque année, Grangeneuve aménage le calendrier de paiement de 10 à 20 exploitations. Lors des années sèches que furent 2015 et 2018, ces adaptations ont été nettement plus nombreuses, touchant respectivement 45 et 65 entreprises. Au 10 octobre 2022, on enregistre 14 demandes déposées dans ce sens. D'ici la fin de l'année, il y en aura certainement d'autres. Cette mesure est donc efficace et très appréciée, puisqu'elle peut être mise sur pied sans une procédure administrative lourde.

Mentionnons encore la mesure « **aides aux exploitations** » (il s'agit de prêts octroyés à parts égales par la Confédération et le canton et administrés par ce dernier), qui permet une conversion de dette ou la résolution de difficultés financières passagères. Cette mesure a été de moins en moins sollicitée ces dernières années (voir tableau ci-dessous). Visiblement, pour la période en question, les exploitations agricoles ont grosso modo réussi à assurer leurs liquidités. La faiblesse des taux d'intérêts constitue certainement aussi un facteur explicatif. Dans tous les cas, si une situation difficile se présente, cette mesure reste à disposition.

Enfin, les bonnes conditions printanières et automnales ont permis de limiter les dégâts. Certaines exploitations sensibles à l'humidité ont même produit plus que lors d'autres années.

**Illustration : aides aux exploitations agricoles (sources : rapports d'activité du Conseil d'Etat de 2017 à 2021 ; Grangeneuve 2022)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (fin sept.)
Nouvelles aides octroyées (en fr.)	1 686 000	2 007 000	1 520 000	697 000	474 000	380 000
Total (en fr.)	6 488 000	6 540 823	7 008 550	6 686 200	5 688 400	5 520 917

**Contributions à fonds perdus et prêts sans intérêt**

Les motionnaires demandent que 5 millions de francs au minimum — la moitié de la somme demandée — soient octroyés à fonds perdus, le solde pouvant par exemple être accordé sous forme de prêts sans intérêts, afin de permettre aux agricultrices et agriculteurs d'acheter le fourrage manquant.

Contrairement à la crise liée au COVID-19, la sécheresse ne constitue pas un cas de fermeture décrétée par l'Etat, et rares sont les exploitations dont l'existence est menacée. L'Etat ne peut pas devenir une « assurance tous risques ». Une intervention pourrait donc constituer une fausse incitation pour l'agriculture, mais également pour d'autres types d'entreprises et d'autres secteurs. Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que selon l'état des informations actuelles, aucun autre canton ne verse des aides d'urgence dans le sens demandé par les motionnaires.

De plus, de nombreuses questions se posent quant au choix des exploitations qui auraient droit à l'aide : faut-il limiter ce droit à la production fourragère seulement (par exemple sur présentation d'une quittance d'un achat de fourrage) ou faut-il l'ouvrir à d'autres types d'exploitations ayant elles aussi souffert de la sécheresse ? Est-ce que le fourrage a été acheté exclusivement pour pallier les conséquences de la sécheresse ou est-ce que l'achat de fourrage se fait régulièrement ? (Le cas échéant, un examen des comptes serait nécessaire.) Comment dédommage-t-on les agricultrices et agriculteurs qui ont eux-mêmes déjà pris des mesures en matière de culture fourragère (par exemple par une augmentation de la surface des cultures dérobées), etc. Si l'on parle de pénurie de fourrage, il faut également mentionner les effectifs des cheptels, qui sont actuellement très élevés, phénomène qui s'explique par une forte demande sur le marché du fromage en début d'année.

Ces différents aspects montrent à quel point la mise en œuvre administrative de cette mesure serait contraignante, car — à moins d'appliquer le principe de l'arrosoir, démarche problématique du point de vue de la politique d'Etat — nous ne disposons pas des bases nécessaires au calcul de la perte de revenu exacte des exploitations touchées et ne serions pas à même de cibler les exploitations les plus touchées.

La possibilité de se voir octroyer un prêt sans intérêts existe déjà. Nous renvoyons aux aides mentionnées ci-dessus permettant une conversion de dettes ou la résolution de difficultés financières passagères ainsi que la suspension du remboursement de prêts de crédits d'investissement. Le recours à la mesure « aides aux exploitations » est devenu de moins en moins fréquent ces dernières années, ce qui signifie qu'il existe encore une marge de manœuvre.

Aux yeux du Conseil d'Etat, compte tenu des crises à répétition que nous avons connues dernièrement, il s'agit de tout mettre en œuvre pour augmenter la résilience du secteur économique et de la société, ce qui inclut l'agriculture. Contrairement à la demande à court terme des motionnaires, le Conseil d'Etat s'engage à long terme et souhaite même renforcer son engagement dans ce sens.

Le canton de Fribourg continuera de soutenir — dans le cadre de la Stratégie pour les améliorations structurelles agricoles 2030, développée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et présenté en septembre 2021 — la modernisation de l'agriculture et son adaptation aux nouveaux défis, notamment en lien avec le réchauffement climatique. À cette fin, il est prêt à investir 45 millions de francs dans le courant de la législature actuelle. Cet engagement public permettra d'exercer un effet de levier en générant pour l'économie fribourgeoise quelque 600 millions de francs de travaux.

En outre, le Conseil d'Etat a augmenté le taux de subventionnement du canton pour les projets d'irrigation de 25 à 35 % ; ce qui, cumulé avec les subventions fédérales, porte l'aide à fonds perdus à 63%. Pour les projets connus à ce jour, le soutien à fonds perdus de la part de l'Etat seul passera de 15 à 21 millions de francs, soit 6 millions de francs supplémentaires.

Rappelons également le Plan Climat cantonal, destiné à renforcer la résilience de l'agriculture fribourgeoise : quelque 2 millions de francs seront déployés à fonds perdus dans le courant des quatre prochaines années au bénéfice du secteur de l'agriculture.

De plus, une étude a été commanditée pour évaluer la situation actuelle et déterminer les mesures nécessaires en matière d'approvisionnement en eau des alpages fribourgeois. Les résultats de ce travail sont attendus pour le premier trimestre de 2023.

Sur la base des résultats à venir de cette dernière, le Conseil d'Etat examinera la nécessité et l'opportunité de réviser l'importance des aides financières allouées à l'appui des investissements à entreprendre en vue d'adapter les structures agricoles requises. Le Conseil d'Etat s'engage à augmenter le taux de contribution du canton pour des projets liés à l'approvisionnement en eau des alpages sur une période limitée de cinq ans, en le faisant passer de 30 à 35% ; ce qui, cumulé avec les subventions fédérales attendues, portera l'aide à fonds perdus à 68% du coût des projets à venir. La planification et la réalisation de divers projets de résilience s'en trouveront ainsi accélérées.

En outre, le gouvernement souhaite renforcer le conseil aux exploitations dans l'objectif de rendre ces dernières plus résilientes aux événements climatiques extrêmes. Il prévoit ainsi dans le sens d'une priorisation la création d'un poste de conseil à Grangeneuve. Les coûts supplémentaires se chiffrent à 120 000 francs annuellement.

Pour résumer, le Conseil d'Etat n'estime pas opportun l'idée d'un versement à fonds perdus en guise d'aide d'urgence conforme à la demande des motionnaires. Mais il s'engage à verser 3 à 3.5 millions de francs à fonds perdus pour renforcer certaines aides financières sur une période de cinq ans afin d'accélérer et de soutenir les besoins impératifs d'adaptations des structures agricoles via l'augmentation du taux de contribution du canton pour des projets liés à l'approvisionnement en eau des alpages. S'ajoute à cela comme évoqué plus haut sur une période de 5 à 10 ans un montant supplémentaire de 6 millions de francs à fonds perdus pour des projets d'irrigations.

En conclusion, le Conseil d'Etat entre partiellement en matière sur le fond de la motion, mais en propose le rejet pour des raisons formelles, car aucune adaptation législative ni aucun décret ne sont nécessaires pour la mise en œuvre des mesures prévues. Le Conseil d'Etat s'engage cependant à adapter en conséquence l'arrêté concernant les subventions cantonales en faveur d'améliorations foncières (RSF 917.16).

*2 novembre 2022*