



Procédure de consultation autorisée par le Conseil d'Etat le 5 avril 2005

RAPPORT
sur l'avant-projet de loi sur l'agriculture
(loi cantonale sur l'agriculture, LcAgri)

Dans son programme gouvernemental et plan financier de la législature 2002-2006, le Conseil d'Etat, au nombre des actions qu'il se proposait d'entreprendre, a manifesté sa ferme intention de s'engager pour une politique agricole consolidée.

A cet égard, il relevait que la politique agricole fédérale définie notamment par les rapports PA 2002 et 2007, appelait une adaptation du dispositif législatif cantonal concernant les domaines agricoles et para-agricoles. L'objectif fixé consistait notamment en l'élaboration d'une loi cantonale sur l'agriculture. Celle-ci devait comprendre d'abord un volet de dispositions de pure exécution du droit fédéral et ensuite, la codification de la politique agricole cantonale dans la sphère des compétences résiduelles laissées aux cantons. Enfin, deux priorités étaient assignées à cet objectif : mettre en valeur les atouts de l'agriculture fribourgeoise avec ses produits d'une part et, d'autre part, de contribuer au maintien et au développement d'entreprises agricoles saines et donc viables. L'avant-projet de loi sur l'agriculture donne suite et correspond ainsi au programme gouvernemental.

A noter par ailleurs que la nouvelle Constitution, acceptée dans l'intervalle en votation populaire le 16 mai 2004, déclare que

« En collaboration avec la Confédération, l'Etat encourage et soutient l'agriculture et la sylviculture dans ses fonctions protectrice, écologique, économique et sociale » (art. 74 Cst. cant.).

Le projet de dispositif tel que proposé répond à ce mandat constitutionnel.

Le présent rapport à l'appui de cet avant-projet comporte les chapitres suivants :

- I. De quelques considérations générales
- II. Structure et le contenu de l'avant-projet de loi
- III. Commentaire des principales dispositions légales
- IV. Des incidences en matière financière et de personnel.

I. De quelques considérations générales

Du rôle des cantons en politique agricole

La politique agricole en Suisse relève principalement de la Confédération ; cela ne signifie pas nécessairement que les cantons n'ont aucune influence sur la formulation de cette politique. C'est ainsi qu'ils peuvent agir, d'une part, par les canaux des procédures de consultation et par leurs représentants aux Chambres fédérales et d'autre part, à travers la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture.

S'agissant de l'application de la politique agricole fédérale, conformément à la traditionnelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons d'une part et d'autre part, au respect du fédéralisme coopératif, nombre de tâches d'exécution sont laissées aux cantons. Ceux-ci disposent ainsi d'une certaine marge de manœuvre, qu'il s'agisse des mesures de pure exécution ou de délégation de compétence. Cela concerne surtout l'application du dispositif en matière d'aides structurelles concernant les secteurs des crédits d'investissement et des subventions aux améliorations foncières.

Enfin, dans des domaines spécifiques, les cantons, à leur initiative, sont habilités, soit à prévoir des mesures complémentaires à celles prévues par la Confédération ou encore à développer des instruments qui leur sont propres.

Le présent avant-projet de loi sur l'agriculture revêt ainsi à la fois le caractère d'une loi d'application de la législation fédérale et d'une loi «cantonale», qui régit le cadre d'intervention ou/et du soutien de l'Etat en faveur de l'agriculture cantonale.

Le résultat d'un long processus de concertation et de réflexion

Il n'échappera à personne qu'au cours de ces dix dernières années, la politique agricole fédérale a vécu une véritable mutation, passant (par simplification) d'un système économique dirigiste marqué, à un soutien étatique par le biais des paiements directs. Les rapports de la Confédération au titre «PA 2002 et 2007» sont l'expression de cette évolution. L'agriculture fribourgeoise, en particulier grâce à ses structures et ses atouts spécifiques, a pu maîtriser cette évolution, certes au prix de nombreux efforts. Du côté des pouvoirs publics cantonaux, ce mouvement a fait l'objet également d'une observation permanente, dont les rapports de situation établis notamment en 1984 (Agri 2000), 1993 (Agri 2000+) et en 2001 (Adaptation à PA 2002) en sont l'expression. De nouveaux instruments ont été ainsi mis en place, dont la création du Fonds rural cantonal en 1994 et l'élaboration en 1997 de la loi sur la promotion des produits agricoles. Une appréciation sommaire et globale de ce dispositif laisse à penser que les objectifs fixés ont largement été atteints et qu'il garde encore toute son actualité, mais qu'il y a lieu de l'adapter aux exigences nouvelles.

Plus récemment trois domaines ont fait l'objet d'une observation particulière et pour lesquels une réflexion plus approfondie a été menée à chef. Il s'agit

- de la politique cantonale d'élevage, en relation avec le projet de réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les

cantons (RPT), avec le transfert de la politique d'élevage dans la seule compétence de la Confédération, tout en gardant à l'esprit que les mesures purement cantonales prises dans ce domaine ne sont pas touchées par ce transfert de compétences;

- de la revitalisation de l'économie alpestre;
- de l'optimisation des contrôles agricoles.

Il sera fait état des conclusions de ces études dans le chapitre III ci-après.

Des perspectives

S'agissant de l'avenir de la politique agricole fédérale, le Conseil fédéral vient de formuler les axes de sa stratégie de la politique agricole pour la période 2008-2011. Ils peuvent être résumés ainsi :

- améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par un transfert de fonds affectés au soutien du marché vers les paiements directs et par des mesures destinées à abaisser les coûts;
- garantir, par un système de paiements directs simplifié et compte tenu des fonds transférés, les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture;
- favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural par des mesures visant à faciliter une différenciation accrue des produits, une rationalisation de la promotion des ventes et le soutien d'initiatives de projets agricoles;
- faciliter l'évolution structurelle, notamment par un assouplissement du droit foncier rural et du droit sur le bail à ferme agricole, et en atténuer les conséquences;
- simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.

Très vraisemblablement les orientations prises par le Conseil fédéral feront encore l'objet d'une transcription dans la législation fédérale dont les projets seront soumis à consultation. Ceux-ci n'étant pas encore connus, il est difficile en l'état de se prononcer sur ces perspectives; le Conseil d'Etat se prononcera le moment venu. Il est en tout cas certain que pour l'essentiel le rythme, ainsi que l'ampleur imposés des adaptations sont insoutenables, singulièrement s'agissant de la réduction drastique des fonds affectés au marché.

Des enjeux cantonaux

L'avant-projet de loi cantonale sur l'agriculture, tel qu'il est conçu, dans ses très grandes lignes, ne va pas à l'encontre des objectifs futurs de la politique agricole fédérale. Il renforcera au contraire les mesures préconisées qu'il y aura lieu de concrétiser en regard des atouts et des spécificités de l'agriculture fribourgeoise. Il convient de rappeler à cet égard, que pour le canton de Fribourg, les comptes économiques de l'agriculture (CEA, chiffre d'affaires de la production primaire qui découle de l'activité agricole à proprement parler) s'élèvent à plus de 700 millions de francs. Si l'on tient compte des activités économiques induites en amont et en aval, le volume économique ainsi généré peut être estimé à plus de deux milliards de francs, dès lors qu'il est admis que le chiffre d'affaires précité peut être multiplié par trois. Pour le canton, l'enjeu apparaît ainsi évident : il s'agit pour le moins de maintenir, voire de renforcer ces performances économiques.

A noter qu'il serait manifestement erroné de n'apprécier les activités du secteur agricole que sous le seul angle purement économique. L'agriculture va au-delà; elle représente un volet social important, en tant que partenaire principale du développement régional et des secteurs économiques qui y sont liés, tel que le tourisme ou encore l'ensemble des activités formant le tissu des petites et moyennes entreprises.

Enfin, le rôle de l'agriculture en tant qu'acteur de la gestion d'un environnement naturel de qualité – et ce n'est pas le moins important – n'est plus à démontrer. Le présent avant-projet de loi en fait ainsi un objectif prioritaire. Le slogan de la promotion économique cantonale «High-tech in Green» garde toute sa pertinence.

II. Structure et contenu de l'avant-projet de loi

En se référant aux fondamentaux, tels qu'ils ont été exposés ci-avant, à savoir

- le maintien, voire le développement des potentialités économiques des activités agricoles et de celles qui lui sont liées,
- le renforcement en développant l'espace rural et en favorisant la complémentarité des activités économiques régionales,
- le rôle social et environnemental de l'agriculture,
- la garantie d'une organisation administrative cohérente et rationnelle,

l'avant-projet a été conçu en quatre parties principales, soit

1. une partie générale dans laquelle sont fixés à la fois le champ d'application de la loi, les buts qui lui sont assignés et l'énoncé des principales mesures susceptibles de les mettre en œuvre, l'ensemble constituant de la sorte le cadre général dans lequel l'Etat entend conduire, d'une manière générale son activité en faveur de l'agriculture;
2. les dispositions relatives à la gestion politique et administrative des tâches publiques concernant l'agriculture, singulièrement la désignation des organes et de leurs attributions respectives;
3. la description des mesures d'intervention de l'Etat se rapportant principalement aux aides structurelles et à la promotion des productions agricoles. Cette partie fixe également les conditions générales et les bénéficiaires de ces différentes mesures, la détermination des conditions particulières et spécifiques dont chacune d'elles devront faire l'objet encore de précisions qui seront fixées par des ordonnances d'exécution.
4. Enfin, le dernier chapitre, sous le titre de dispositions finales, prévoit l'abrogation de nombreuses lois cantonales dont nombre d'entre elles sont devenues désuètes ou qui seront remplacées ou adaptées par la présente loi.

III. Commentaire des principales dispositions légales

Art. 1 Objet

Cet article, comme précisé ci-dessus, reprend pour l'essentiel le mandat constitutionnel assigné à l'agriculture, notamment sous l'angle du développement durable. Il rappelle ainsi que la loi contient à la fois des dispositions de l'application du droit fédéral, considérées comme de pure exécution ou d'attributions de tâches déléguées et des dispositions fixant le cercle des activités propres à l'Etat de Fribourg en faveur de l'agriculture.

Art. 2 Buts

L'article 2 détermine les conditions-cadre dans lequel l'Etat cantonal conduit son action. Les conditions servent surtout de guide dans l'action étatique, à la fois en vue de la réalisation des objectifs à atteindre et de l'interprétation et de l'application des mesures prévues par cet avant-projet, qu'il y aura lieu de mettre en œuvre. A noter en particulier les points forts suivants :

- a) l'article 2 lettre a rappelle clairement la mission traditionnelle et pérenne de production alimentaire, conforme à la mission plus générale de l'Etat d'assurer l'approvisionnement de sa population. Ce qui implique non seulement que le producteur devra obtenir un juste prix pour son travail mais aussi la préférence qui doit être donnée, dans les conditions données, à la production indigène.

Cette disposition précise enfin que la production alimentaire devra être de qualité et correspondre aux besoins de la population. Ces exigences de qualité ne concernent pas seulement les produits de haute valeur ajoutée comme par exemple les produits d'appellation d'origine contrôlée (AOC), mais également des produits qui correspondent pour le moins aux normes légales en matière de protection des consommateurs. Il en résulte que l'Etat devra à la fois soutenir les processus qui visent à conférer aux productions et produits une plus-value, à renforcer, par des contrôles adaptés, la confiance des consommateurs à leur égard et contribuer à la mise en place de processus d'assurance qualité (cf. en outre article 3 lettre e).

Enfin, la lettre a de cet alinéa énonce aussi que la production agricole peut aussi être destinée à la production de combustibles énergétiques. Il est vrai qu'un tel programme relève avant tout de la Confédération. Mais là aussi, le canton peut jouer son rôle, dès lors que des solutions de transformation à proximité des lieux de production apparaissent envisageables; il pourrait notamment contribuer à la réduction de la production de Co₂ et préparer les conditions aptes à faire face à l'épuisement inéluctable des énergies fossiles.

- b) La lettre b de l'article 2 précise que sont visées, les exploitations agricoles de type familial. Y sont donc exclues les entreprises de caractère industriel. Cette distinction qui s'impose peut certes prêter à interprétation; c'est donc la pratique qui devra à cet égard établir des critères précis. Ces entreprises, peu importe leur taille, devront être performantes. Enfin, en considérant en particulier l'intérêt de plus en plus marqué de nombreuses exploitations à collaborer, il est précisé que les exploitations gérées sous une forme associative pourront bénéficier des aides dans une même mesure que les exploitations individuelles.
- c) La lettre c de cet article rappelle, d'une part que l'économie agraire est une composante déterminante du développement de l'espace rural et qu'elle peut, de concert avec les autres politiques de développement économique régional, en particulier le tourisme, contribuer à l'essor de plusieurs branches économiques en

milieu rural. Sous ces aspects, une coordination avec les législations en matière de développement régional et de tourisme, toutes deux en cours de révision, devra être assurée.

- d) Enfin la lettre e exprime clairement la volonté d'organiser de manière la plus rationnelle l'activité de l'administration elle-même dans le domaine de l'agriculture et de simplifier autant que faire se peut les démarches et les procédures administratives des particuliers. Il est en effet un fait notoire que l'augmentation continue des exigences légales, dans les dossiers les plus variés, tels l'aménagement du territoire, les modes de production (production intégrée ou culture biologique), la protection de l'environnement et la protection des animaux, a pour corollaire la multiplication et la complexité des procédures administratives. Afin de mieux réguler cette évolution, en partie inévitable, deux pistes de réflexion ont été privilégiées, à savoir celle de la réorganisation des services de l'administration et de l'optimisation des contrôles. L'avant-projet de loi permet ainsi la réunion des différents services en plaçant sous un même toit les différentes tâches qui leur sont assignées. Cela concerne le Service de l'agriculture (SAgri), le Service des améliorations foncières (SAF), ainsi que l'Office cantonal du crédit agricole, organe de la Caisse d'amortissement de la dette agricole. Outre les économies qui en résulteront et qu'il est prévu d'affecter au financement du renforcement des mesures préconisées, cette intégration des services répond aussi à un des objectifs de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui non seulement postule que l'administration cantonale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente, mais qui impose que le nombre des unités administratives doit être limité dans toute la mesure possible (art. 44 al. 2 LOCEA).

Quant aux contrôles, cette question a fait l'objet, comme déjà indiqué ci-dessus, d'une étude approfondie, fixant l'état des lieux de l'ensemble de cette problématique, en recensant tous les contrôles qui sont imposés par la législation, afin de mieux cerner à la fois leur nécessité et leur harmonisation. Plusieurs pistes ont été évoquées, à savoir notamment le renforcement de la coordination des contrôles au sein des services et l'institution d'une instance de coordination. La réunion des services en charge de tâches liées à l'agriculture telle que proposée ci-dessus, permettra, sans aucun doute, la concentration recherchée des contrôles, étant entendu qu'il appartient par la suite au dit service de s'organiser, afin d'assurer la concrétisation de l'objectif souhaité.

A noter enfin, qu'à la suite de l'acceptation de la motion Bourgeois, un projet est à l'étude qui vise à optimiser les contrôles et la répression des fraudes dans les domaines alimentaires. Ce projet aura à l'évidence une influence significative sur l'organisation des contrôles liés en priorité à l'agriculture.

Art. 3 Mesures

Cet article, à travers les mesures spéciales énoncées, que l'Etat se propose de mettre en œuvre, concrétise les buts ou les objectifs dont il a été question ci-dessus. Ainsi, outre l'amélioration d'une façon générale, des bases de production, à travers notamment le développement des techniques et de la productivité (lettre a), l'avant-projet de loi confirme d'une part, la tâche prioritaire étatique de formation, de conseil et de recherche appliquée (lettres b et c) et d'autre part, de soutien aux différents processus de développement de nouveaux produits et d'assurance de leur qualité et de leur commercialisation (lettres d et e).

Contrairement à la situation existante, le domaine de la formation en économie familiale n'est pas spécialement mentionné sous la lettre b de l'article 3. En effet, ce

domaine fait actuellement l'objet de réexamen, tant au niveau cantonal que fédéral. Il y a donc lieu d'attendre à ce propos les options qui seront arrêtées.

Art. 5 Conseil d'Etat

A relever en particulier la proposition d'inviter le Conseil d'Etat à établir en quelque sorte un programme de politique agricole sur quatre ans. Cet instrument nouveau devrait permettre à la fois d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des différents secteurs agricoles. Cette analyse globale devrait ainsi permettre la mise en place des mesures idoines et les moyens que ces dernières impliquent.

Art. 7 Service de l'agriculture

Comme indiqué ci-dessus, il est prévu que le futur Service de l'agriculture regroupe le Service actuel de l'agriculture, le Service des améliorations foncières et l'Office cantonal du crédit agricole de la Caisse autonome d'amortissement de la dette agricole (CADA). Les tâches essentielles de cette dernière en matière de gestion des crédits d'investissement étant ainsi transférées à ce nouveau service, la poursuite de ses activités ne se justifie plus.

Art. 8 Institut agricole de l'Etat de Fribourg

Cet article confirme l'attribution à l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG) des missions générales de formation, de conseil et de service. L'objectif est de faire de cet Institut un véritable centre de compétences dans les domaines de la terre et en particulier, de l'agriculture et de l'agro-alimentaire et de renforcer ses prestations de service, répondant ainsi aux objectifs fixés à l'article 3 lettres b à e.

Le critère de la répartition des tâches entre le Service de l'agriculture et l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG) ressort clairement des articles 7 et 8, le Service de l'agriculture s'occupant des tâches de nature administrative et l'IAG de la formation et des services de nature technique.

Enfin, en ce qui concerne le domaine de la formation en économie familiale, référence est faite à la remarque sous article 3 ci-dessus.

Art. 11 Commission de l'agriculture

La Commission de l'agriculture, conçue comme organe consultatif, devrait regrouper les différentes commissions qui existent actuellement, surtout dans le domaine de l'élevage. Cette réunion de commissions devrait permettre ainsi une approche plus globale et cohérente des matières qui lui seront soumises. La participation envisagée des autres milieux économiques devra ainsi, sur un plan plus général, encore renforcer cet objectif.

Art. 15 Missions

Cet article détermine les missions qui sont confiées à l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve. Il constitue un renvoi à la loi organique de cet institut qui définira outre son organisation, les modalités de l'exécution de ces missions.

Art. 16 à 21 Fonds rural

Ces articles reprennent pour l'essentiel le dispositif législatif mis en place par le décret du 27 mai 1994 portant création d'un Fonds rural cantonal, dont les effets positifs ont pu être établis. A signaler notamment que les prêts du Fonds rural pourront ainsi intervenir pour l'achat d'entreprises agricoles ou de terres complémentaires. Cette

ouverture du champ d'application répond ainsi à un postulat du député Georges Godel et de l'ancien député Francis Maillard, accepté par le Grand Conseil.

Enfin, la séparation des possibilités d'intervention selon les alinéas 1 et 2 de l'article 16 entend souligner la priorité et les modalités des mesures à soutenir.

Art. 22 à 25 Estivage

Actuellement une aide financière est octroyée au titre de contribution cantonale à l'estivage, par vache estivée. Comme déjà mentionné au début de ce rapport, la question du devenir du secteur alpestre a fait l'objet d'une étude particulière à laquelle ont participé les représentants de l'ensemble des acteurs économiques qui interviennent dans les régions des Préalpes, à savoir les milieux agricoles, en particulier la Société d'économie alpestre, la promotion économique, le tourisme et la sylviculture. Le groupe d'étude avait en particulier pour mission :

- d'examiner l'intérêt public au maintien, voire au développement de l'économie alpestre;
- de rechercher des pistes en vue de consolider l'attrait des activités agricoles de l'économie alpestre;
- d'examiner les possibilités de développement des synergies avec la sylviculture, le tourisme et les autres secteurs économiques artisanaux;
- d'examiner l'opportunité de renforcement du soutien de l'Etat et, le cas échéant, de définir les mesures à mettre en oeuvre.

Ce rapport, après une étude fouillée de la situation existante comprend de nombreuses pistes d'actions en vue de la revitalisation de l'économie alpestre qui seront très utiles à futur, afin d'orienter les interventions dans cette partie importante du territoire cantonal.

Sur le plan législatif, le principe d'une contribution d'estivage a été maintenu, dès lors qu'elle joue un rôle capital, pour soutenir, notamment des fabrications de gruyère et de vacherin d'alpage ou d'autres produits similaires. Elle permet aussi de maintenir un certain professionnalisme. En revanche, le critère d'application de cette aide ne se réfère plus au nombre de vaches alpées, mais au volume de production produit sur les sites d'estivage mêmes. D'autres interventions publiques sont aussi possibles dans ce secteur dans le cadre à la fois des aides structurelles et de promotion de production, singulièrement de réalisation de l'objectif qui vise à encourager le développement de l'espace rural.

Art. 28 à 34 Production, élevage, promotion, commercialisation et sélection

Ces articles reprennent pour l'essentiel les dispositions figurant dans la loi du 27 novembre 1997 sur la promotion des produits agricoles, en particulier les modalités de mise en œuvre des aides destinées à des mesures individualisées de promotion.

Afin d'éviter à cet égard toute confusion, il y a lieu de préciser qu'au titre de la promotion, est également compris le soutien aux activités d'élevage, mais ajusté au transfert à la Confédération des tâches d'élevage à proprement parler.

En effet, depuis la fin du 19^{ème} siècle, l'encouragement de l'élevage fait l'objet de mesures et de normes de la Confédération et des cantons. Le but des mesures était de soutenir les agriculteurs dans l'amélioration de la santé et de la productivité des animaux grâce à une sélection appropriée, de façon à ce que la production animale soit d'un coût aussi bas que possible et la qualité élevée. Dans ce contexte, le canton de Fribourg a non seulement rempli ses obligations, mais il est allé au-delà en soutenant la promotion de nature commerciale de l'élevage, afin de mettre en valeur les atouts

spécifiques, généralement admis, dont bénéficie surtout le cheptel bovin. Avec le système proposé, il est possible de maintenir, voire de renforcer les efforts justifiés en faveur de cette production.

IV. Des incidences en matière financière et de personnel

S'agissant des incidences financières et des ressources humaines, il peut être affirmé, au vu des mesures préconisées, que ce projet n'engendrera pas de changements notoires. L'objectif visé est de limiter les ressources financières et humaines à l'effort actuel, nécessaires à ce projet. Par ailleurs, la réorganisation de la gestion administrative prévue devra dégager des surplus qui pourront être affectés partiellement au financement de nouvelles mesures. On doit aussi s'attendre à ce qu'à l'intérieur de cette « enveloppe » les montants soient répartis selon les besoins. Ce qui ajoute encore une plus grande souplesse au projet.

Enfin deux précisions doivent être apportées. Le montant affecté au Fonds rural ne devra pas excéder le montant de 24 millions de francs qui avait été estimé dans le message accompagnant le projet de décret actuel portant création de ce fonds. Par ailleurs, cet avant-projet de loi permettra de poursuivre l'effort de l'Etat en faveur de ce secteur de l'économie dans les limites actuelles, déduction faite de la reprise par la Confédération de dépenses liées à certaines tâches dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Fribourg, le 5 avril 2005

DIRECTION DES INSTITUTIONS,
DE L'AGRICULTURE ET DES FORETS