

Avant-projet de message

Modification de la loi cantonale sur l'agriculture et le développement rural du 8 février 2007 (LcAgr)

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

1. Descriptif

Le présent avant-projet de modification partielle de la loi cantonale sur l'agriculture vise à établir les bases légales pour la création d'un **fonds climatique et phytosanitaire pour les cultures spéciales** (ci-après : le fonds climatique). Le but exclusif de ce fonds est d'assurer la pérennité des cultures viticoles, fruitières et maraîchères valaisannes lors de la survenance d'aléas climatiques ou phytosanitaires graves ou pour la gestion de risques phytosanitaires majeurs. Cet avant-projet répond directement à la demande de l'Interprofession des fruits et légumes du Valais (IFELV) ainsi qu'à divers postulats émanant du Grand Conseil.

a) Principes généraux

Cet avant-projet fixe le cadre général des objectifs du fonds climatique et la mise en place de celui-ci, en particulier les contributions maximales, le cercle potentiel des assujettis et le mode de perception.

Ce fonds climatique a pour premier objectif la gestion financière des risques climatiques et phytosanitaires lors de la survenue d'aléas graves, en tant que fonds de catastrophe servant à indemniser les producteurs lésés ou en tant que fonds utilisé pour la participation à des couvertures d'assurance. Deuxièmement, ce fonds peut servir à la gestion de risques phytosanitaires majeurs par le soutien financier pour des mesures de prévention, de lutte ou d'aide en cas de dommages. Le fonds climatique faisant l'objet du présent message concerne la viticulture, l'arboriculture et les cultures maraîchères qui sont particulièrement exposées aux risques climatiques et phytosanitaires.

La mise en place de ce fonds et la fixation du montant des contributions climatiques se font sur décision du Conseil d'Etat, après avoir entendu l'interprofession de la branche concernée. Ce fonds ainsi créé est géré par le Service de l'agriculture (SCA).

La structure et la gestion du fonds, ainsi que les modalités de perception des contributions climatiques et de distribution des aides aux bénéficiaires sont précisées dans un règlement du Conseil d'Etat présenté, à titre d'information, au chapitre 4.

b) Description détaillée par article

Art. 20a (nouveau) - Système et but

Chaque branche de production est soumise à des risques climatiques et phytosanitaires différents qui nécessitent une réponse différenciée dans leur gestion. Ainsi, le Conseil d'Etat décide de rendre obligatoire ou non le paiement de contributions climatiques par branche de production.

Le but du fonds vise deux objectifs distincts : une gestion des risques financiers en cas d'aléas climatiques ou phytosanitaires graves et/ou une gestion adaptée de risques phytosanitaires majeurs. Il s'agit donc d'assurer la pérennité de la branche concernée et d'éviter des faillites en masse ou l'effondrement d'un secteur de production.

L'agriculture est depuis toujours soumise aux aléas climatiques qui influencent directement et de manière significative les performances de production et le rendement économique. Le fonds climatique vise premièrement à couvrir des pertes significatives provoquées par des aléas graves. Ceux-ci ne sont pas définis en premier lieu selon leur nature (gel, pluie, sécheresse, épidémie de mildiou, etc...), mais bien sur le fait qu'ils mettent en danger une branche de production ou une espèce cultivée dans son ensemble. C'est donc la mise en danger générale sur un périmètre important qui est le critère déterminant pour juger de la gravité de l'aléa climatique ou phytosanitaire et non sa nature.

Ce fonds climatique peut servir de fonds financier en cas de catastrophe, mais peut également être utilisé pour la participation à des couvertures d'assurance, en fonction des possibilités existantes sur le marché des assurances.

Deuxièmement, ce fonds peut servir à la gestion de risques phytosanitaires majeurs par le soutien financier pour des mesures de prévention, de lutte ou d'aide en cas de dommages. Les critères déterminants pour considérer un risque phytosanitaire comme majeur sont de deux ordres distincts. Tout d'abord, il peut s'agir d'un agent pathogène émergent avec un potentiel de nuisance important et qui n'est présent que sur une partie limitée du territoire cantonal. Par le biais de ce fonds, il est ainsi possible de concentrer les efforts de lutte sur les parcelles, respectivement les zones contaminées pour éviter une dissémination de l'agent pathogène et une augmentation des pertes économiques. Ensuite, il peut s'agir d'un agent pathogène répandu sur l'ensemble du territoire cantonal capable de générer des dégâts particulièrement importants si son incidence venait à augmenter significativement et pour lequel des méthodes de lutte efficaces font défaut. Le fonds climatique sert dans cet exemple à compenser le manque d'efficacité de la lutte, en particulier son coût. Il s'agit donc dans tous les cas d'actions préventives visant à minimiser la probabilité de dégâts économiques importants.

Art. 20b (nouveau) - Assujettissement

La gestion des risques climatiques et phytosanitaires est particulièrement importante pour les cultures spéciales. En effet, celles-ci sont d'une part fortement exposées et, d'autre part, des systèmes attractifs d'assurance font encore défaut sur le plan national pour ce type de cultures.

Les paiements directs versés dans le cadre de la politique agricole fédérale représentent une faible part du rendement de ces exploitations et ne peuvent être considérés comme une assurance de revenu, au contraire du secteur des grandes cultures et du bétail dont la part des paiements directs par rapport au revenu constitue un montant appréciable. Cet avant-projet est donc exclusivement orienté sur les branches de cultures spéciales (viticulture, arboriculture et cultures maraîchères).

Une certaine flexibilité est en outre prévue dans ce projet pour permettre une gestion différenciée des espèces cultivées au sein d'une même branche de production pour tenir compte de leurs particularités. Par exemple, la culture de l'abricot est bien plus exposée au risque de gel que le secteur des fruits à pépins. Le projet prévoit donc expressément la possibilité de fixer des contributions climatiques différentes selon l'espèce considérée en fonction des risques encourus.

Les personnes pouvant être assujetties aux contributions climatiques sont en premier lieu les exploitants déclarés, qui sont les principaux bénéficiaires potentiels d'aides financières en cas d'aléas graves ou de risques phytosanitaires majeurs. Les exploitants déclarés sont les bénéficiaires des paiements directs, ou ceux qui s'annoncent au SCA et dont la surface cultivée dans la branche concernée atteint au moins 5000 m². Cela permet à des exploitants professionnels qui ne touchent pas de paiements directs de contribuer au fonds climatique et de bénéficier des avantages de celui-ci.

Les expéditeurs et les industriels qui commercialisent ou transforment des fruits et légumes ainsi que les encaveurs qui transforment ou vinifient de la vendange font également partie du cercle potentiel des assujettis. Il est en effet dans leur intérêt que la production puisse assurer sa pérennité lors d'aléas dévastateurs, dans la mesure où cela leur assure un approvisionnement en matière première les années suivantes.

A l'instar du système des redevances, celui qui commercialise ou transforme sa propre production doit s'acquitter des contributions climatiques relatives à la production et au commerce. Il en va de même pour celui qui livre la récolte à un acquéreur établi hors canton.

Art. 20c (nouveau) - Montants

Le fonds climatique est alimenté en premier lieu par les contributions climatiques dont le montant maximum est fixé dans cet avant-projet. Le Conseil d'Etat fixe le montant des contributions climatiques après avoir entendu l'interprofession concernée.

Il est prévu que les collectivités publiques ou des tiers privés puissent contribuer volontairement à l'alimentation des actifs du fonds. Cela permet notamment au Canton de soutenir de manière ciblée certaines cultures particulièrement exposées aux risques climatiques ou phytosanitaires.

Art. 20d (nouveau) - Perception

La perception des contributions climatiques se fait selon la même procédure que la perception des redevances agricoles.

Art. 20e (nouveau) - Attribution et affectation

Les contributions climatiques sont exclusivement versées dans le fonds climatique et destinées à remplir les buts fixés à l'article 20a.

Les décisions d'attribution des aides aux bénéficiaires sont immédiatement exécutoires et ne peuvent faire l'objet ni d'une réclamation ni d'un recours.

Les montants des aides versées sont systématiquement communiqués à l'administration fiscale.

Art. 20f (nouveau) - Post-financement du fonds

En cas d'insuffisance du fonds lors de la survenance d'un aléa ou d'un risque, le Canton peut accorder une avance raisonnable sur les futures contributions climatiques escomptées. Ce mécanisme de post-financement revêt une importance particulière lors de la mise en œuvre de ce projet, car la capitalisation du fonds sera insuffisante lors des premières années. Cette possibilité offre d'une manière générale une certaine flexibilité dans la gestion du fonds climatique.

Art. 20g (nouveau) - Contributions fédérales

La gestion des risques climatiques dans l'agriculture est une préoccupation grandissante, notamment en lien avec la sécurité alimentaire. La politique agricole fédérale s'adapte constamment aux nouvelles conditions-cadres et des développements dans ce domaine sont possibles, si bien que la législation cantonale doit intégrer la possibilité de réduire ou supprimer les contributions climatiques si d'aventure des contributions analogues seraient prélevées sur les mêmes produits au niveau national.

2. Résultat de la consultation

...

3. Analyse et pertinence de la solution retenue

Les années 2017 et 2021 ont mis sur le devant de la scène les conséquences du changement climatique sur l'agriculture et ont rappelé la grande vulnérabilité de ce secteur face aux aléas climatiques ou phytosanitaires. Suite à ces catastrophes, tant les politiques que les milieux agricoles ont demandé d'étudier et de mettre en place toutes les mesures efficaces visant à réduire ces risques. Ce travail a été réalisé de manière détaillée par le Service de l'agriculture et est présenté ci-dessous.

a) Contexte : rappel des événements de 2017 et 2021 et des demandes du Grand Conseil

Le gel de 2017 a provoqué des dégâts sur l'ensemble du territoire suisse et a impacté de très nombreuses cultures. En Valais, les pertes de récolte se sont élevées à 45 % sur l'abricot et 25 % pour les pommes et poires (perte d'environ 20 millions de francs en valeur du fruit à la production). Plus de 40 % du vignoble valaisan avait été endommagé, soit environ 2000 ha, avec une perte financière estimée à 50 millions de francs (valeur du raisin).

L'année agricole 2021 a été marquée par des aléas exceptionnels qui ont gravement impacté les cultures spéciales en Valais. Le gel de printemps 2021 a touché fortement les cultures valaisannes d'abricots. Durant la première quinzaine du mois d'avril, deux épisodes avec plusieurs nuits de gel ont causé des dégâts immenses. Alors que les abricotiers étaient en floraison / début nouaison, des températures inférieures à - 4°C ont été enregistrées. Le gel par advection de la nuit du 6 au 7 avril a été particulièrement dévastateur. Peu de cultures d'abricotiers ont été épargnées. La perte globale sur l'ensemble des cultures valaisannes d'abricots peut être estimée à 5500 tonnes.

Le gel de printemps 2021 a également impacté la vigne en détruisant 20 % des bourgeons fructifères, en particulier sur les cépages à débourrement précoce comme le cornalin et la petite arvine. Les pluies anormalement abondantes du mois de mai et juillet ont conduit à une épidémie de mildiou d'une rare intensité pour le Valais. La récolte de raisin a été impactée massivement avec un volume inférieur de 50 % par rapport à la moyenne décennale et représente la plus faible récolte depuis 1966.

Les aléas climatiques de 2021 ainsi que les conséquences phytosanitaires y relatives ont suscité de nombreuses réactions parlementaires lors des sessions du Grand Conseil valaisan, notamment :

- Postulat urgent 2021.05.098 du groupe SVPO, par Marco Schnydrig, Diego Schmid, Daiana Squaratti et Daniela Pollinger : « Les dégâts immenses causés par le gel, une menace existentielle ». Ce postulat invitait le Conseil d'Etat à clarifier et analyser les moyens d'aide et de soutien aux producteurs concernés par les dégâts causés par le gel, ainsi que d'envisager un soutien financier ponctuel pour les cas de rigueur. Ce postulat n'a pas été combattu ; il a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution.
- Postulat urgent 2021.05.106 du groupe PDCVr, par Sarah Délèze, Emmanuel Chassot, Edouard Rey et Alain Léger : « Dégâts de gel sur l'agriculture valaisanne ». Ce postulat demandait la mise en place d'une aide financière urgente pour compenser la perte de revenu, le coût des moyens de lutte déjà déployés en 2021 et la création d'un fonds de réserve ou d'une assurance gel afin de prévenir d'autres situations similaires qui pourraient se reproduire ces prochaines années. Ce postulat n'a pas été combattu ; il a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution.
- Postulat 2021.05.111 par Arnaud Schaller PLR/FDP, Aïda Lips UDC, Nathan Bender PDCVr et Diego Clausen CSPO : « Des mesures ciblées pour contrer les aléas naturels, notamment les épisodes de gel ». Ce postulat demande de définir un fonds de compensation partielle des pertes économiques, d'étudier l'effet des variétés face aux aléas naturels et de fixer des conditions d'utilisation du fonds. Ce postulat n'a pas été combattu ; il a été transmis au Conseil d'Etat pour exécution.
- Postulat urgent 2021.05.118 du groupe PLR/FDP, par Julien Monod : « Une réponse fiscale aux aléas climatiques ». Ce postulat demande au Conseil d'Etat, en collaboration avec le Service des contributions, le Service de l'agriculture et les autres services concernés d'étudier la mise en place d'une provision pour conditions climatiques défavorables en lien avec les différentes branches d'activités concernées. Par 105 voix contre 17 et 1 abstention, le Grand Conseil a accepté ce postulat.
- Postulat 2021.12.504 par Nathan Bender PDCVr, Bruno Perroud UDC, Arnaud Schaller PLR/FDP et Rainer Studer CVPO : « Aide exceptionnelle aux producteurs de raisin par un doublement des paiements directs ». Ce postulat demande que suite à la faible récolte 2021 tous les producteurs de raisin soient soutenus par un versement à titre exceptionnel de 14 millions de francs. Ce postulat a été accepté en session de décembre 2021 et transmis au Conseil d'Etat pour exécution.
- Heure des questions 2022.03.024 du groupe PDCVr, par Bruno Moulin, Françoise Métrailler et Malvine Moulin : « Aides agricoles d'urgence ou assurance risque ? ». Cette intervention demande d'étudier la possibilité de souscrire une assurance plutôt que d'allouer des aides extraordinaires de manière récurrente.

- Motion urgente 2021.09.323 transformée en postulat : Emmanuel Chassot PDCVr, David Rossier PLR/FDP, Aïda Lips UDC et Blaise Carron PS/GC : « Pertes massives de récolte sur l'année 2021 ». Le postulat demande que, face à ces pertes de récolte non assurables, dues aux aléas climatiques et à la prolifération des maladies qui s'ensuit, l'Etat du Valais intervienne rapidement auprès des exploitations agricoles en difficulté par une aide individuelle à fonds perdus basée sur les pertes de récolte annuelles par mètre carré. Ce postulat a été accepté en session de décembre 2021 et transmis au Conseil d'Etat pour exécution.

Suite aux dégâts majeurs qui ont frappé l'agriculture valaisanne en 2021, le Grand Conseil valaisan a montré une volonté claire d'apporter un soutien immédiat pour les exploitations fortement concernées. Des aides ont pu être débloquées, tant pour la branche des fruits et légumes que pour la viticulture :

- Gel sur abricot : l'Office d'arboriculture et cultures maraîchères (OCA) a approché fondssuisse afin de trouver un accord pour soutenir les exploitations considérées comme des cas de rigueur. Fondssuisse a accepté exceptionnellement d'entrer en matière. Environ 40 dossiers ont été traités par l'OCA et 23 exploitations représentant 220 ha d'abricotiers ont pu être soutenues. Le montant total des indemnités s'est élevé à 1 841 402 francs répartis entre fondssuisse (995 169 francs) et le Fonds cantonal pour les dommages non assurables (846 233 francs).
- Mildiou sur vigne : par décision du 11 mars 2022, le Grand Conseil a accordé un crédit supplémentaire de 14 millions de francs pour soutenir les viticulteurs inscrits aux paiements directs et qui ont perdu plus de 30 % de leur récolte en 2021. Ce crédit a permis d'accorder une aide à fonds perdus à 651 viticulteurs pour un montant total de 12 640 249 francs (état au 22 août 2022).

D'autre part, le Grand Conseil valaisan a demandé d'étudier des solutions à moyen-long terme pour faire face aux aléas climatiques. Cette demande a également été explicitement adressée à l'Office d'arboriculture et cultures maraîchères par l'Interprofession des fruits et légumes du Valais, principalement en lien avec le gel sur abricot. Suite aux demandes formulées par le Grand Conseil et l'IFELV, le SCA a conduit les réflexions nécessaires résumées ci-dessous et établi le présent projet de modification partiel de la LcAgr.

b) Les risques en agriculture et leur gestion

Différentes catégories de risques sont couramment considérées pour l'entreprise agricole suivant l'origine des aléas. Les paramètres institutionnels, financiers ou humains jouent naturellement un rôle important. Toutefois, ce sont les risques climatiques ou phytosanitaires qui sont les plus significatifs pour l'agriculture suisse. La particularité des risques climatiques ou phytosanitaires est leur nature systémique, c'est-à-dire que de nombreux exploitants sont affectés en même temps et de manière parfois importante par un épisode de gel ou une épidémie de mildiou.

- Les aléas climatiques en Valais

Le secteur agricole est soumis depuis toujours aux aléas climatiques qui impactent plus ou moins fortement le rendement et la viabilité économique des exploitations.

Parmi les aléas climatiques les plus significatifs, le gel de printemps constitue sans doute celui qui a généré les plus grandes pertes économiques par le passé, en particulier pour les cultures les plus exposées comme l'abricot.

A partir de 1991, on a dénombré sur une période de 31 ans, 6 épisodes de gel qui ont causé des pertes de 24.5 millions de kilos d'abricots au total pour une valeur d'environ 60 millions de francs (figure 1). On peut en déduire qu'un épisode dramatique intervient chaque 5 ans, mais dans les faits, on remarque que les événements se déroulent sur une plus courte période. Entre 1991 et 1997 on a dénombré 3 épisodes de gel, entre 2017 et 2021 il y a eu 2 épisodes, alors qu'entre 1998 et 2016 seulement 1 épisode. Des épisodes de gel rapprochés représentent un défi financier particulièrement important pour les producteurs.

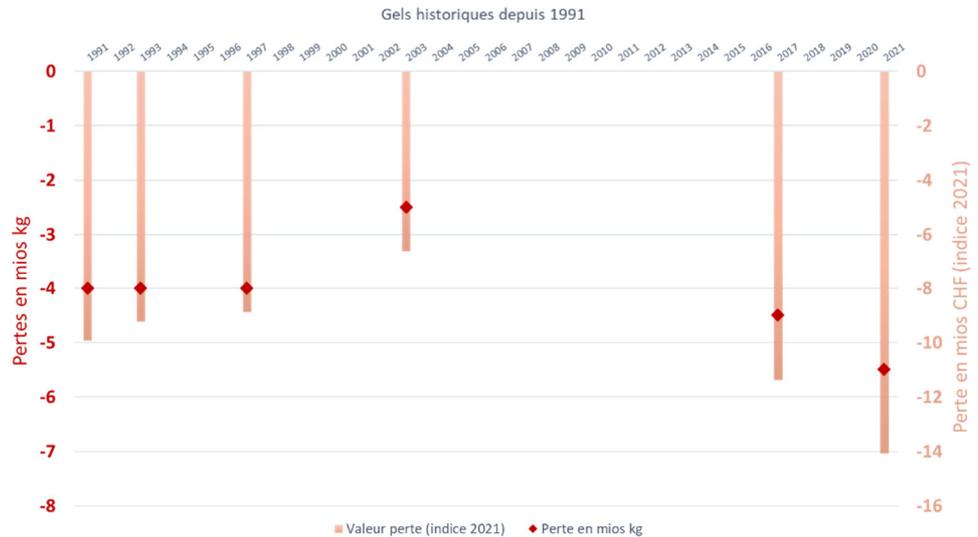


Figure 1 : gels historiques sur abricot depuis 1991 avec perte de rendement et incidence économique

Le gel printanier a causé des dégâts très importants en viticulture également. Depuis les années 1950, le vignoble valaisan a connu 5 épisodes de gel de printemps significatifs, soit un épisode tous les 14 ans environ (tableau 1). Le gel de printemps de 2017 a été particulièrement dévastateur : 2000 ha ont été touchés à des degrés divers provoquant une perte économique estimée de 50 millions de francs pour la production de raisin.

Le gel d'hiver a également impacté la production viticole valaisanne. Depuis 1956, on compte 7 gels d'hiver significatifs dans le vignoble. Ce sont généralement les vignobles de plaine et de faible pente qui sont les plus vulnérables face à ce type d'aléa.

D'autres aléas climatiques ont causé des pertes significatives. C'est notamment le cas de la grêle qui sévit périodiquement, mais généralement de manière plus localisée. En 1995, la grêle a impacté la production valaisanne de manière importante et en 2013, 100 ha d'abricotiers ont été touchés par un orage de grêle sur le coteau de Saxon. En 2017, un épisode de grêle exceptionnel par son intensité a frappé localement les vignobles de Conthey (Erde-Daillon) et de Savièse (Chandolin), détruisant la totalité de la vendange.

La sécheresse n'est pas un problème significatif pour les cultures spéciales valaisannes dans la mesure où la plupart des parcelles disposent de systèmes d'irrigation performants. Toutefois, la disponibilité en eau pourrait à l'avenir constituer un facteur limitant dans certaines régions et exposer ainsi davantage certaines cultures à cet aléa.

Le changement climatique est dû aux émissions de gaz à effets de serre (GES) dans l'atmosphère. En Suisse, la température moyenne annuelle a augmenté de plus de 2°C depuis 1864, la plus grande partie de l'augmentation s'étant manifestée ces dernières décennies. Ses effets touchent de plus en plus tous les domaines de l'environnement, de la société et de l'économie. Selon les scénarios climatiques actuels, le réchauffement du système climatique se poursuivra à l'avenir. Selon l'Office fédéral de météorologie et climatologie, il faut s'attendre à une augmentation des événements météorologiques extrêmes. Ainsi, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité d'événements météorologiques intenses générera très probablement à l'avenir des dégâts économiques significatifs sur les cultures spéciales en Valais compte tenu de leur exposition et de leur vulnérabilité.

Tableau 1 : historique des épisodes de gel de printemps sur vigne depuis 1950 en Valais

Année	Remarques
1957	Nuit du 8 au 9 mai, gel dans toute la Suisse. Vignoble valaisan fortement touché.
1974	Pratiquement tout le vignoble valaisan concerné par le gel, mais avec une intensité plus importante dans les bas et les hauts. Diminution d'un tiers de la récolte potentielle.
1991	Entre le 18 et le 25 avril, 500 à 600 ha de vignes endommagés en raison de températures basses (-4°C par nuit claire)
1995	Nuit du 14 au 15 mai, 1 % de la surface du vignoble endommagée. Températures situées entre -1 et -3°C par nuit claire.
1997	Vignes endommagées le 19 et surtout le 21 avril (température de -6 à -7°C). Vignes étaient en train de débourrer. 1200 à 1400 ha de vignes touchés. Perte de récolte moyenne s'élève à 25 %.
2012	Durant la nuit du 16 au 17 mai 2012, plus de 150 ha de vignes ont été endommagés par le gel de printemps à des degrés d'intensité divers. A l'aéroport de Sion, MétéoSuisse a enregistré une température minimale au sol de -4.4°C. Les vignobles concernés se situent principalement en plaine et sur les bas de coteaux, situations reconnues pour être exposées au gel de printemps.
2017	2000 ha ont été touchés à des degrés divers provoquant une perte économique estimée de 50 millions de francs pour la production de raisin.
2021	A la suite d'un débourrement précoce, un brutal retour du froid par l'entremise d'une masse d'air polaire s'est abattu sur le Valais du 6 au 9 avril, occasionnant d'importants dégâts de gel par advection (gelée noire) dans les parcelles où le développement de la vigne était le plus avancé. 20 % des bourgeons ont été touchés par le gel. De manière générale, les coteaux exposés et les cépages à débourrement précoce (arvine, cornalin) ont été davantage impactés par cet épisode de froid.

- Les aléas phytosanitaires en Valais

Les aléas phytosanitaires représentent une menace sérieuse pour la production agricole. La fusariose dans les années 1980-1990, maladie fongique, a pratiquement mis fin à la culture de l'asperge dans le canton.

Dans les années 1970, le nématode de la carotte, transmis d'exploitation en exploitation par les machines, a gravement impacté cette culture dans le Valais central ainsi que tout l'assolement qui y était associé. Plus récemment, l'introduction de nouveaux ravageurs ou maladies émergentes s'est soldée bien souvent par des pertes économiques significatives. Le secteur des fruits et légumes a connu plusieurs cas de ce type durant la dernière décennie :

- Feu bactérien : les premiers cas sur fruits à pépins ont été identifiés en 2012. Cette maladie grave a provoqué de gros dégâts dans la région de Sion-Sierre où elle sévit depuis lors. Des campagnes successives d'éradication ont été menées jusqu'en 2021, avec des montants d'indemnisation cumulés supérieurs à 1 million de francs. Depuis 2022, la Confédération n'accorde plus de soutien financier pour l'arrachage de cultures infestées en lien avec le changement de statut du canton du Valais (zone à faible prévalence).
- Drosophile suzukii : ce ravageur est présent en Suisse et en Valais depuis 2011. Des dégâts importants ont été constatés en particulier en 2016 où 300 à 500 tonnes d'abricots ont été perdus.
- Cochenille farineuse (*Pseudococcus comstocki*) : ce ravageur a été observé pour la première fois en 2015 en Valais et provoque régulièrement des dégâts sur fruits depuis 2016.
- Punaise marbrée (*Halyomorpha halys*) : cet insecte a été introduit en Suisse en 2007. En 2015, des premiers dégâts ont été signalés au Tessin et en 2017 dans les cantons de Zurich et Thurgovie sur certains fruits et légumes. Malgré sa présence attestée en Valais, cette punaise n'a pas encore causé de dégâts significatifs aux cultures valaisannes de fruits et légumes.

En viticulture, il convient de mentionner l'arrivée successive dès la moitié du 19^e siècle de l'oïdium, du phylloxéra, du mildiou et du black rot en provenance d'Amérique du Nord au travers des échanges commerciaux. L'émergence de ces nouveaux agents pathogènes a mis à mal la viticulture européenne et valaisanne et a induit de profonds changements dans sa conduite. Le phylloxéra, par exemple, a détruit une grande partie du vignoble européen et il a fallu plus de 30 ans pour surmonter cette crise.

Plus récemment, il faut signaler l'arrivée de la flavescence dorée en Valais dès 2016. Des mesures de lutte strictes ont pour l'instant préservé la production contre ce phytoplasme dangereux, qui tend néanmoins à se propager. En 2021, suite à des pluies incessantes en mai et juillet, la production de raisin a été largement affectée par une épidémie de mildiou d'une ampleur jamais observée. Avec 22.7 millions de kilos de raisins encavés, la récolte 2021 a été la plus faible depuis 1966.

A l'avenir, les cultures spéciales seront très probablement impactées par l'arrivée de nouveaux agents pathogènes, principalement liée aux échanges commerciaux et à une mobilité importante des personnes. Ainsi, les maladies et ravageurs suivants sont d'ores et déjà identifiés comme menace potentielle dans un avenir plus ou moins proche. En arboriculture, le scarabée japonais est déjà aux portes du Valais (présent au Tessin). D'autres organismes, tels la mouche de la pomme, le longicorne à col rouge, le charançon américain du prunier ou la bactérie *Xylella fastidiosa* sur les fruits à noyau (organismes de quarantaine) pourraient atteindre le Valais à moyen terme. La production de légumes pourrait être menacée par le scarabée japonais, certaines punaises ou virus. En viticulture, la maladie de Pierce, d'origine bactérienne, pourrait causer des dégâts importants si elle était introduite dans le vignoble valaisan.

La cochenille farineuse déjà présente dans les vergers valaisans pourrait coloniser le vignoble et favoriser ainsi la propagation de virus entre les ceps.

D'autre part, une modification des conditions climatiques pourraient sensiblement modifier le potentiel de nuisance de certains agents pathogènes connus et répandus, à l'instar de ce qui s'est produit en 2021 avec le mildiou de la vigne.

Ainsi, au vu des éléments indiqués ci-dessus, il est probable que les secteurs des cultures spéciales soient confrontés dans un avenir plus ou moins proche à des risques phytosanitaires d'importance pouvant générer des dégâts significatifs aux cultures.

- Gestion actuelle des risques climatiques et phytosanitaires en Valais

Différents outils permettent de gérer l'exposition à un risque. Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories distinctes : technique, structurelle et financière.

- Gestion technique des risques

Le Valais est particulièrement exposé aux risques de gel de printemps, si bien que différentes approches ont été développées et mises en place de manière systématique. C'est en particulier le cas pour les surfaces arborisées dont la grande vulnérabilité au gel impose la mise en place d'un équipement de lutte adéquat. Ainsi, les vergers de la plaine du Rhône sont largement équipés d'un système de lutte contre le gel par aspersion couplé à un système d'alarme performant. La modernisation de ces infrastructures bénéficie d'un crédit-cadre de 35 millions, accepté par le Grand Conseil en 2017 pour la période 2018-2023. Dans les vergers d'abricotiers sur le coteau, la lutte contre le gel s'effectue principalement à l'aide de bougies, étant donné l'impossibilité de recourir à la lutte par aspersion. Le vignoble est quant à lui marginalement équipé de systèmes de lutte contre le gel. Quelques rares installations de chauffage, généralement à gaz (frostgard par exemple), sont déployées sur des zones particulièrement gélives. La gestion technique des risques montre une adéquation forte entre l'équipement déployé de lutte contre le gel et l'exposition, respectivement la vulnérabilité des différentes cultures (tableau 2).

Tableau 2 : adéquation entre l'équipement de lutte contre le gel et l'exposition, respectivement la vulnérabilité des principales cultures spéciales en Valais

	Vulnérabilité	Exposition	Lutte anti-gel
Abricot - plaine	++++	+++	Lutte par aspersion généralisée
Abricot - coteau	++++	+	Bougies
Fruits à pépins	+++	+++	Lutte par aspersion généralisée
Vigne - plaine	+	+++	Sporadiquement
Vigne - coteau	+	+	Pas de lutte

Les équipements de lutte contre le gel sécurisent ainsi la production fruitière valaisanne de manière déterminante lors de gelée radiative (gel provoqué par la perte de chaleur via l'émission de rayonnement thermique).

Les vergers de plaine exposés au gel sont protégés par les systèmes de lutte par aspersion, tandis que les vergers de coteau sont moins exposés lors de ce type de gel en raison des inversions de températures ainsi que du léger décalage phénologique des cultures et du seuil de sensibilité qui y est associée.

Ces systèmes ne fonctionnent toutefois pas contre le gel advectif (figure 2). Ce dernier se caractérise par l'arrivée d'une masse d'air polaire avec des rafales de vent et accompagnée parfois de neige. Les couches d'air sont mélangées et il n'y a pas d'inversion de températures. C'est ce phénomène climatique qui est à l'origine des dégâts de gel considérables observés en 2017 et 2021.

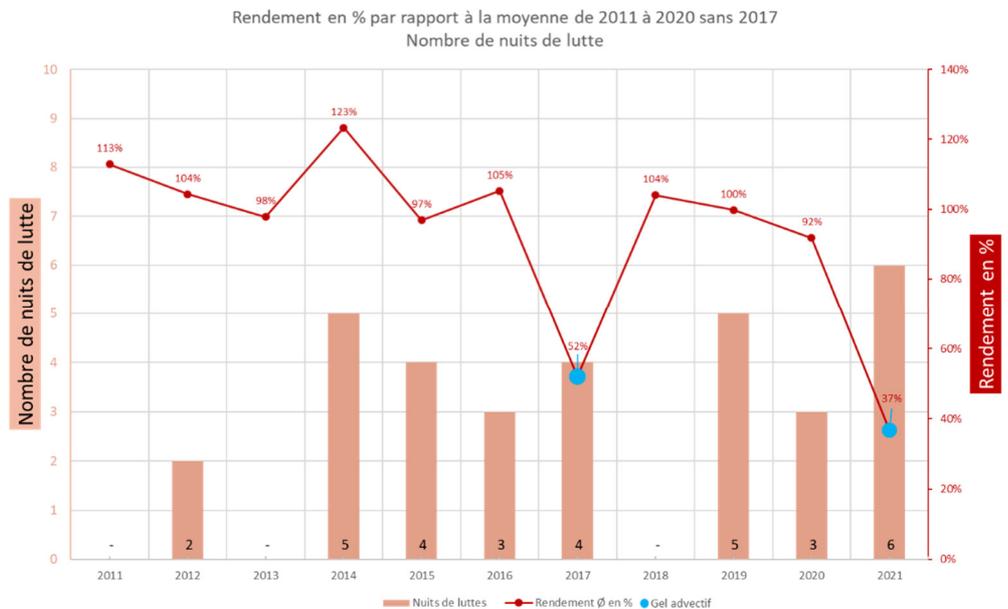


Figure 2 : efficacité de la lutte contre le gel sur les gelées radiatives et advectives en Valais

Des essais sont actuellement en cours au sein du domaine de Châteauneuf pour l'utilisation de chaufferettes à pellets. Ces développements techniques visent à pallier aux déficits des bougies en terme de profil environnemental (fumées) et de coûts. D'autres pistes sont examinées (mousse isolante, câbles chauffants), mais demeurent au stade expérimental.

La gestion technique des risques phytosanitaires a connu des développements remarquables au cours du siècle passé, soutenue par une recherche agronomique performante : méthode de lutte biologique, modèle de prévisions, produits phytosanitaires spécifiques, variétés résistantes, etc. La réduction des risques liée à l'utilisation des produits phytosanitaires et le retrait programmé de nombreuses matières actives qui y est associé nécessiteront le développement de nouvelles approches innovantes.

- Gestion structurelle des risques

La gestion structurelle des risques se réfère principalement à la forme juridique des exploitations agricoles et aux possibilités de diversification. La société simple est bien représentée. Sa transformation en société de capitaux peut permettre par exemple plus de souplesse dans la gestion financière de l'exploitation ou de limiter certains risques tels que la perte de l'outil de production dans la mesure où les immeubles agricoles et les infrastructures peuvent demeurer en mains de la personne physique. La diversification de la production d'une exploitation permet une certaine répartition des risques.

Cette possibilité est toutefois limitée, notamment pour les exploitations spécialisées situées exclusivement sur le coteau (production d'abricots en rive gauche et viticulture en rive droite), en raison du manque d'alternatives.

- Gestion financière des risques

La gestion financière des risques climatiques et phytosanitaires se fait presque exclusivement par des réserves financières (capital social et réserves) ou des capacités d'emprunt (dépendant du taux d'endettement) propres à chaque exploitation, afin d'absorber de mauvais résultats économiques annuels.

Cependant, l'intensité capitaliste de la fonction de production des cultures spéciales limite bien souvent la capacité normale des agriculteurs à créer ou à maintenir un niveau adéquat de réserves financières. Les paiements directs attribués aux cultures spéciales représentent une faible part du rendement brut d'une exploitation (environ 5 % pour le secteur des fruits et légumes), si bien que ces contributions fédérales ne peuvent en aucun cas être considérées comme une assurance de revenu.

La lutte contre certains agents pathogènes particulièrement néfastes est soutenue financièrement par la Confédération. Cependant, la législation fédérale en la matière prévoit des mesures de lutte ciblées et leur financement uniquement pour les maladies et ravageurs considérés comme organismes de quarantaine. Il s'agit d'organismes nuisibles particulièrement dangereux qui ne sont pas présents en Suisse ou uniquement au plan local, qui remplissent les critères visés à l'annexe 1 ch. 1 de l'ordonnance fédérale sur la santé des végétaux (OSaVé) et contre lesquels il existe des mesures réalisables et efficaces qui permettent d'en empêcher l'introduction et la dissémination et de réduire les dommages qu'ils causent. Ainsi, le soutien financier de la Confédération est exclusivement orienté sur des mesures de lutte de quelques organismes dangereux afin d'éviter leur dissémination. Aucun soutien financier n'est possible ni pour des pertes de récolte, ni pour la lutte contre des organismes dangereux qui se sont répandus sur le territoire national. Il n'existe pas non plus de solutions d'assurance pour couvrir des risques phytosanitaires.

Suite au gel de 2017, Suisse Grêle a proposé une assurance gel couplée obligatoirement à une assurance grêle (disponible dès 2018). Cette assurance n'a pas eu le succès escompté, principalement en raison de son coût élevé. A titre d'exemple, la prime d'assurance annuelle pour les cultures d'abricots se monte à environ 2800 fr./ha (rendement assuré de 30 000 francs). Lors d'un dégât total, l'indemnité maximale versée avoisine 15 000 francs (indemnité maximale fixée à 50 % du rendement). Ainsi, le coût de la prime d'assurance réduit notablement la rentabilité des exploitations et compromet les capacités d'investissement, si bien que l'intérêt de cette assurance est très faible pour les producteurs d'abricots. D'autre part, en raison du caractère systémique du risque gel, l'exposition au risque de l'assureur est très élevée et freine considérablement la mise en place d'un produit attractif. Cette compagnie d'assurance a par ailleurs clairement indiqué ne pas souhaiter prendre en charge l'entier de ce risque sous ces conditions, ni augmenter fortement la surface assurée à ce jour.

D'autres approches, telles que des dispositifs de lissage du chiffre d'affaires ou du résultat net de l'exploitation agricole sous forme d'épargne défiscalisée (dite épargne de précaution), se heurtent à la législation fédérale.

Malgré l'intérêt des agriculteurs pour cette approche et le coût limité de ce type de mesure pour la collectivité, elle n'est pas applicable, car contraire à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LIHD).

Etant donné le risque croissant de pertes de rendements pour l'agriculture en raison d'aléas climatiques plus fréquents et intenses, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, dans son message relatif à l'évolution future de la politique agricole à partir de 2022 (PA22+), de contribuer au maximum à 30 % à la réduction des primes d'assurance de manière à améliorer la pénétration du marché d'assurance couvrant des risques systémiques tels que le gel. Cette contribution correspond approximativement aux coûts de transaction dans le domaine des assurances et celle-ci n'a par conséquent aucun effet de transfert de revenu en faveur de l'agriculture. L'objectif visé par les autorités fédérales est que l'agriculture se prépare de manière proactive aux risques croissants liés au climat. Ce projet a été reporté dans un premier temps par les Chambres fédérales. Suite au rapport du Conseil fédéral du 22.6.2022 en réponse au postulat 20.3931 « Orientation future de la politique agricole », le Parlement reprendra l'examen de la PA22+ lors des prochaines sessions. L'entrée en vigueur de la réforme sera probablement renvoyée au 1^{er} janvier 2025.

Selon les analyses réalisées par l'Office d'arboriculture et cultures maraîchères, l'effet de levier d'une telle mesure restera limité pour la branche des fruits et légumes en raison de coûts toujours trop élevés et de la nature systémique des risques tels que le gel.

Les aléas liés aux risques climatiques et phytosanitaires ont ainsi été assumés par les agriculteurs et, lors d'événements extrêmes, par les pouvoirs publics dont on a souvent exigé des dédommagements.

- Gestion des risques phytosanitaires en Thurgovie

Le canton de Thurgovie a mis en place un fonds phytosanitaire destiné à couvrir les dégâts causés par des organismes nuisibles (en particulier le feu bactérien) ainsi que pour financer des mesures de lutte et de prévention. Ce fonds, actif depuis de nombreuses années, est doté de cinq à neuf millions de francs. Il est alimenté à parts égales par le Canton, les communes et les producteurs. Les communes sont appelées à contribuer en fonction de leur nombre d'habitants (1.50 fr./habitant) tandis que les exploitants alimentent le fonds en fonction des surfaces qu'ils cultivent (3.50 fr./ha de SAU, respectivement 100 fr./ha de cultures fruitières ; ces montants étaient deux fois supérieurs avant 2019). Grâce à ce fonds, la Thurgovie a pallié au désengagement financier de la Confédération pour la lutte contre le feu bactérien et par ce biais, a réussi à maintenir son potentiel de production arboricole suite à la situation dramatique des années 2007 et suivantes alors que le feu bactérien dévastait les vergers de fruits à pépins.

- Gestion financière des risques à l'étranger

Au niveau international, une panoplie d'instruments existe pour la gestion financière des risques, et ce depuis plusieurs décennies. Ces instruments de gestion du risque sont donc non seulement orientés sur les risques climatiques, mais également sur les risques économiques. Parmi les instruments les plus couramment mis en œuvre à l'étranger, nous pouvons citer les approches suivantes :

- Assurance récolte
- Assurance revenu des cultures

- Lissage des revenus agricoles via une épargne défiscalisée ou complétée par des aides publiques
- Programme d'indemnisation des cultures non assurables contre les calamités naturelles
- Fonds national de mutualisation en cas de dégâts aux cultures
- Aides publiques ad hoc contre les aléas climatiques ou économiques de grande ampleur.

L'assurance récolte a connu différents développements ces dernières décennies, en particulier par le biais de la mise en place de partenariats public-privé. Les modalités des partenariats les plus couramment utilisées sont la subvention des primes d'assurance, la réassurance publique et la prise en charge des coûts administratifs des assureurs. Une grande variabilité de modèles existe entre les pays, notamment en ce qui concerne le taux de subventionnement (tableau 3).

Tableau 3 : comparatif entre pays des subventionnements de l'assurance (Analyse des solutions d'assurances agricoles pour la Suisse, WARM consulting group, mai 2019 et communication personnel, Suisse Grêle)

<i>Pays</i>	<i>Surfaces assurées</i>	<i>Subventions</i>	<i>Début mise en place</i>	<i>Conditions tarifaires encadrées</i>	<i>Pool</i>
<i>Etats-Unis</i>	85%	70%	1989	Oui	Non
<i>Canada</i>	70%	55%	selon province	Oui	Non
<i>Espagne</i>	60%	40%	1979	Oui	Oui
<i>Chine</i>	35%	77%	2007	Oui	Non
<i>France</i>	26%	59%	2005	Non	Non
<i>Turquie</i>	25%	50%	2006	Oui	Oui
<i>Italie</i>	20%	70%	2005	Non	Non
<i>Argentine</i>	4%	0%			
<i>Allemagne</i>	0%	0%			
Valais	2%	0%			

Suite aux différents épisodes de gel de 2021, certains pays ont entrepris des réformes afin de rendre l'assurance récolte plus attractive. En France, suite aux dégâts liés au gel qui a fortement touché les cultures fruitières, le gouvernement a entrepris une réforme importante visant à mieux protéger les exploitations et a doublé le budget (de 300 à 600 millions d'euros) destiné à financer les primes d'assurance. En Italie, le gouvernement a également augmenté son enveloppe pour l'aide au paiement des primes d'assurance récolte (environ 350 millions d'euros annuellement).

- Synthèse sur la situation actuelle et nécessité d'agir

Les cultures spéciales en Valais sont soumises à des risques climatiques et phytosanitaires depuis toujours. Au cours du 20^e siècle, des progrès substantiels dans le domaine des techniques de prévention des risques (systèmes de lutte contre le gel, protections phytosanitaires, modèles de prévisions, irrigation, etc...) ont permis d'atténuer les conséquences de ces aléas sur la production agricole. Les années 2017 et 2021 ont rappelé à l'agriculture sa vulnérabilité face à des situations extraordinaires. Ainsi, la perspective du changement climatique, susceptible d'accroître la fréquence et l'ampleur des chocs climatiques, ainsi que l'augmentation de problèmes phytosanitaires connus ou nouveaux rendent impérieuse et urgente la recherche de solutions innovantes et robustes pour assurer un avenir à la production agricole valaisanne.

La gestion technique des risques est de manière générale bien développée en Valais. Celle-ci est soutenue par une recherche agronomique performante, une vulgarisation et un conseil adaptés ainsi que par des aides publiques ciblées pour les infrastructures (améliorations structurelles). Il convient de relever en particulier le partenariat fort entre Agroscope et le canton du Valais ainsi que le crédit-cadre de 35 millions sur la modernisation des équipements de lutte contre le gel par aspersion pour la période 2018-2023. Des recherches pratiques notamment sur des nouveaux systèmes de lutte contre le gel sont également conduites sur les domaines de l'Etat (système de chaufferettes à pellets, etc...).

Au niveau structurel, les options de conduite de l'exploitation sont des choix internes qui ne peuvent être généralisés étant donné la diversité des situations. Certaines tendances telles que le changement de la forme juridique de certaines exploitations sont toutefois observées.

Finalement, la gestion financière des risques présente un retard conséquent par rapport aux pays voisins. Actuellement, les exploitants gèrent ces risques par le biais de réserves ou capacités propres, avec une gestion des crises par les pouvoirs publics ex-post (versement d'aides décidé au cas par cas selon l'intensité de l'aléa). Des développements timides sont en cours au niveau fédéral en lien avec l'assurance récolte (projet de subventionnement des primes d'assurance à 30 % maximum). Ces développements seront toutefois insuffisants dans le domaine des cultures spéciales pour favoriser une pénétration du marché significative pour ce type d'assurance.

En conclusion, les aléas climatiques et phytosanitaires augmenteront très probablement à court et moyen termes. Les cultures spéciales valaisannes sont particulièrement exposées à ces événements climatiques et phytosanitaires. Une gestion financière de ces risques représente par conséquent un enjeu majeur pour la pérennité de ces branches.

c) Création d'un fonds climatique et phytosanitaire pour les cultures spéciales

- Pertinence de la mesure

De nombreux instruments de gestion financière des risques ont été développés et déployés dans plusieurs pays. Aucun instrument n'est actuellement mis en place en Suisse à l'exception du fonds phytosanitaire thurgovien, malgré l'évidence et l'urgence de la mise en place d'instruments de gestion financière des risques. Les développements prévus par la politique agricole fédérale (subvention des primes d'assurance) ne permettront pas une pénétration du marché suffisante pour les cultures spéciales.

Le fonds climatique projeté fonctionne premièrement comme un fonds en cas de catastrophe et constitue un filet de sécurité pour des aléas climatiques ou phytosanitaires extraordinaires. Le risque financier est ainsi réparti entre différents partenaires en fonction de l'importance de l'aléa (figure 3). L'exploitant assume les fluctuations courantes du rendement liées aux conditions climatiques. En cas d'aléas exceptionnels, le fonds climatique entre en ligne de compte pour indemniser les exploitants touchés. Par ce biais, il devrait être possible d'obtenir des conditions d'assurance attractives pour couvrir les risques significatifs auprès des assureurs privés. Ainsi, selon l'exposition au risque de chaque exploitation, des assurances adaptées pourraient être conclues. En particulier, des exploitations très spécialisées et exposées à un risque systémique comme le gel seraient certainement enclines à s'assurer de manière plus complète que des exploitations diversifiées qui sont moins exposées.

Le projet de loi soumis à consultation prévoit en outre la possibilité d'utiliser le fonds climatique pour participer directement au financement de primes d'assurance collective et veiller à une couverture large des secteurs les plus exposés. Dans ce contexte, le Service de l'agriculture étudie en étroite collaboration avec des assureurs privés divers modèles d'assurance applicables aux risques climatiques principaux. Certains systèmes d'assurance sont d'ores et déjà mis en œuvre à l'étranger pour les cultures spéciales et pourraient être adaptés à la situation valaisanne.

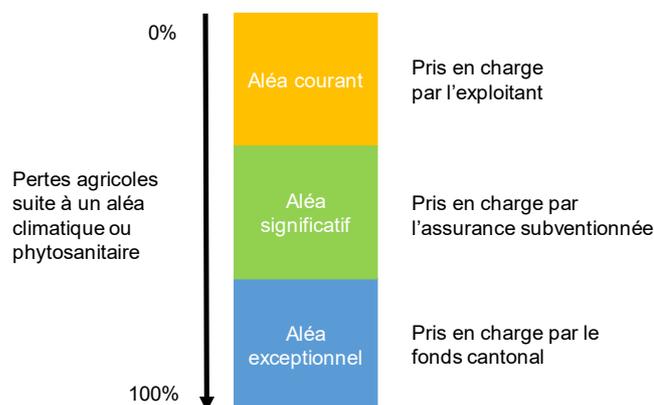


Figure 3 : répartition future souhaitée des risques liés aux aléas climatiques ou phytosanitaires entre différents partenaires. Actuellement, la totalité du risque est porté par l'exploitant.

Le fonds climatique projeté a pour seconde vocation de servir à lutter contre les problèmes phytosanitaires majeurs. En complément d'une aide en cas de dégâts extraordinaires suite à une épidémie, ce fonds vise à concentrer des moyens financiers pour la prévention et la lutte contre certains organismes dangereux dans les secteurs où ils sont présents. Par ce biais, la dissémination, respectivement l'incidence de ces organismes peut être freinée, respectivement maintenue à un faible niveau.

La mise en place d'un fonds climatique agricole apparaît comme la meilleure option pour la gestion des risques financiers pour les cultures spéciales valaisannes. Les éléments suivants peuvent être invoqués en lien avec la pertinence de la solution retenue :

- Il s'agit d'une solution relativement rapide à mettre en œuvre et qui **répond ainsi à l'urgence de la situation**. La perception de contributions climatiques pourrait, au moins en partie, se caler sur la perception des redevances agricoles et ne nécessiterait par conséquent pas de développements importants pour sa mise en œuvre. D'autre part, la mise en place de ce fonds est conforme au droit fédéral. A l'inverse, d'autres options très intéressantes comme l'épargne de précaution (épargne défiscalisée) nécessiteraient la modification de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LIHD). La mise en place d'une telle mesure ne pourrait hypothétiquement voir le jour que dans de nombreuses années.
- La création d'un fonds climatique **permet une gestion ex ante des risques**, ce qui sécurise la production et responsabilise les agriculteurs. Les interprofessions sont en outre associées à la mise en place du fonds et à la fixation des indemnités.

- **La gestion de risques phytosanitaires majeurs peut être nettement améliorée et la production sécurisée.** L'exemple thurgovien a montré l'efficacité d'une solution cantonale face au désengagement financier de la Confédération pour faire face au feu bactérien en particulier. Le Valais se trouve dans une situation analogue à celle de la Thurgovie en 2007.
 - La création d'un fonds cantonal est **compatible avec les développements prévus dans le cadre de la politique agricole fédérale.** Un fonds cantonal agirait même comme bras de levier vis-à-vis des assureurs qui pourraient offrir des conditions d'assurance bien plus attractives pour les risques systémiques comme le gel, dans la mesure où le risque « catastrophique » serait en partie couvert.
 - Les moyens financiers du fonds climatique peuvent être utilisés pour contracter une assurance collective, ce qui permet une **couverture large de certains risques** inhérents à une branche de production ou à une espèce particulière.
- Ressources financières, alimentation du fonds et indemnisations

Le financement du fonds climatique serait assuré prioritairement par une contribution obligatoire et solidaire pour les exploitants déclarés de cultures fruitières, maraîchères ou viticoles ainsi que pour les expéditeurs et industriels qui commercialisent ou transforment des fruits, légumes ou raisins.

- Fruits et légumes

L'IFELV a procédé à un sondage auprès de ses membres en juillet 2022. Exactement 44 exploitations / commerces y ont répondu. Ceux-ci représentent 48 % des surfaces de cultures fruitières et maraîchères. Les producteurs souhaitent à plus de 90 % (rapportés aux surfaces) bénéficier d'une sécurité financière face aux aléas climatiques et aux risques phytosanitaires par le biais d'un fonds cantonal. Ils sont en outre favorables à plus de 75 % (rapportés aux surfaces) à un principe de contribution obligatoire et solidaire. Les montants des contributions climatiques présentées ci-dessous ont été discutés et validés par le comité de l'IFELV lors de sa séance du 10 août 2022.

Les risques climatiques et phytosanitaires les plus importants pour le secteur des fruits et légumes sont le gel sur abricot et le feu bactérien sur fruits à pépins. D'autres risques existent, mais sont jugés comme moins probables et nécessitent par conséquent moins de ressources financières. Les montants des contributions climatiques seraient ainsi fixés en fonction du type de culture selon le tableau suivant :

Tableau 4 : montants prévus pour les contributions climatiques agricole pour les fruits et légumes et estimation des montants globaux perçus annuellement

	Surface (ha)	Production (tonnes)	Contribution à la surface (ct/ m ²)	Contribution à la production (ct/ kg)	Total (CHF/ année)
Abricot	700	8'000	4	0.5	320'000.-
Fruits à pépins	1'300	40'000	1.5	0.15	255'000.-
Autres fruits	120	2'000	1.5	0.3	24'000.-
Légumes	220	7'500	0.5	0.1	18'500.-

L'ensemble des exploitants déclarés et commerçants de la branche fruits et légumes seraient appelés à contribution afin d'assurer des ressources financières en cas d'aléas climatiques ou phytosanitaires d'une manière générale. Les autres fruits (principalement la cerise, les pruneaux et les petits fruits) sont exposés au risque de gel et à certains risques phytosanitaires. En ce qui concerne la production de légumes, ce sont surtout les risques liés à un excès d'eau ou l'émergence de parasites qui sont significatifs.

Lutte contre le feu bactérien

Le Valais se trouve dans une situation charnière en 2022 face au feu bactérien. En effet, sur décision des autorités fédérales compétentes, le Valais a perdu son statut de zone protégée en 2022 face à l'impossibilité d'éradiquer cette maladie très contagieuse dans un délai de 2 ans, suite à l'épidémie de 2019. Le Valais est dès lors classé en région à faible prévalence, ce qui implique une obligation de surveillance et de lutte sans soutien financier de la Confédération.

En raison de conditions climatiques extrêmement défavorables au printemps 2022 (risques d'infection continus dès le 13 avril), une recrudescence très importante des cas de feu bactérien a été observée à fin mai et début juin.

Actuellement, la maladie est contenue dans la région de Sion et Sierre. Il existe un enjeu vital pour la production fruitière de maintenir l'incidence du feu bactérien au niveau le plus bas possible et de limiter sa dissémination. Les méthodes de lutte sont relativement coûteuses et consistent principalement, en complément des mesures d'hygiène standard, à :

- Effectuer des traitements phytosanitaires préventifs lors de la floraison des cultures de fruits à pépins lorsque les conditions d'infection sont favorables
- Contrôler les cultures de manière régulière et éliminer tout symptôme suspect. L'élimination de l'arbre atteint est généralement nécessaire.
- Arracher des cultures entières lorsque l'incidence de la maladie dépasse 30 % des arbres.

L'Office d'arboriculture et cultures maraîchères estime qu'un besoin financier d'environ 250 000 francs par année est nécessaire pour freiner l'épidémie de feu bactérien et sa dissémination, dans la situation actuelle qui est défavorable. L'indemnisation des exploitants se ferait selon un forfait à l'hectare pour la réalisation des traitements et des contrôles, alors que l'arrachage des cultures serait mis au bénéfice d'une aide de 50 % maximum de la valeur du capital-plante établie selon le guide « Estimation de la culture fruitière » édité par la Station de recherche Agroscope.

Ce montant peut être couvert sur la base d'une contribution de 1.5 centime par mètre carré de culture de fruits à pépins et de 0.15 centime par kilo de fruits.

Risque gel sur abricot

En fonction de l'historique des gels sur abricot en Valais, le fonds climatique devrait pouvoir assurer 3 épisodes gélifs rapprochés, avec une moyenne de 2 épisodes par décennie.

En tant que fonds de catastrophe, il ne s'agit pas de couvrir l'intégralité du revenu de l'exploitant, mais de prendre en charge une partie des coûts fixes de production de sorte à ce que l'entretien des cultures puisse être assuré. Le but recherché est la survie des exploitations spécialisées dans la culture de l'abricot qui doivent remettre en état leurs cultures et les soigner durant la saison afin de permettre la récolte de l'année suivante.

Idéalement, le fonds climatique devrait pouvoir couvrir 50 % des frais fixes qui se montent à 19 500 fr./ha (Arbokost 2021, Agroscope) pour une perte totale. L'indemnisation est réduite linéairement en fonction de la récolte résiduelle et en considération du rendement moyen des cultures. En se basant sur des scénarios analogues à 2017 et 2021, les besoins financiers ont pu être estimés de 2.95 à 3.45 millions. Il s'agit toutefois des scénarios les plus pessimistes des 30 dernières années. Les besoins financiers pour ce fonds spécifique peuvent donc être évalués à environ 6.4 millions chaque 10 ans avec une capitalisation souhaitée jusqu'à 9.6 millions afin de faire face à 3 épisodes de gel rapprochés.

Les contributions climatiques prévues pour alimenter le fonds se monteraient à 400 fr./ha pour les exploitants de cultures d'abricots et à 5 fr./tonne de fruits commercialisés. Un montant annuel estimé de 320 000 francs pourrait ainsi être atteint. Celui-ci est toutefois inférieur de 50 % aux besoins projetés. La pérennité de ce fonds climatique devra être assuré par d'autres biais :

- 1) Couverture d'assurance : le gel n'est actuellement pas assurable dans les faits. L'Office d'arboriculture et cultures maraîchères étudie en étroite collaboration avec des assureurs privés divers modèles d'assurance applicable au risque gel sur abricot (assurance indicelle ou de rendement). Certaines approches visant à assurer le fonds climatique directement semblent pertinentes et pourraient permettre de pallier au manque de financement direct des producteurs / commerçants, tout en bénéficiant du soutien pour la réduction des primes d'assurance prévue dans le cadre de PA22+.
- 2) Apports complémentaires : la production d'abricots est particulièrement exposée aux risques climatiques. Il s'agit également d'une production stratégique pour l'ensemble de la filière fruits et légumes (accès au marché en particulier). Il sera donc important d'évaluer la nécessité d'apports financiers complémentaires du Canton, en particulier lors des premières années de mise en place du fonds. A cet effet, les possibilités de couvertures d'assurance et d'un possible soutien financier à la réduction des primes évoqués ci-dessus devront être considérés.

- Viticulture

Le risque climatique le plus important pour le secteur viticole est le gel. Il est difficile par contre d'évaluer le possible temps de retour d'un aléa phytosanitaire tel que l'épidémie de mildiou de 2021. Etant donné cette année 2021 catastrophique, le comité de l'Interprofession de la vigne et du vin (IVV) ne souhaite pas la constitution immédiate d'un fonds climatique et phytosanitaire pour la viticulture. Cette interprofession souhaite dans un premier temps consulter ses membres et évaluer le développement possible de produits d'assurance.

Le dimensionnement d'un fonds climatique viticole pourrait se baser sur la couverture du risque gel dont le temps de retour est d'environ 14 ans. A l'instar du fonds gel sur abricot, il ne s'agirait pas de couvrir l'intégralité du revenu de l'exploitant, mais de prendre en charge une partie des coûts fixes de production de sorte à ce que l'entretien des cultures puisse être assuré.

Idéalement, le fonds climatique devrait pouvoir couvrir 40 à 50 % des frais fixes. Un soutien de 2 fr./m² pour les vignes de coteau et de 1.50 fr./m² pour les vignes de plaine, généralement bien mécanisées, semble approprié. Dans le cas d'une perte totale sur l'ensemble du vignoble, un montant de 89 millions serait nécessaire. Au vu de l'historique des gels en Valais, la surface impactée ne concerne jamais l'ensemble du vignoble (en 2017, approximativement 40 % du vignoble avait été touché, ce qui constitue un record négatif) et la perte n'est pas systématiquement totale. En considérant un impact sur 40 % du vignoble avec une perte moyenne de 50 %, le montant des indemnités serait ramené à 17.80 millions. Le besoin annuel effectif serait donc légèrement inférieur à 1.3 million en tenant compte d'un temps de retour de 14 ans.

Des contributions climatiques de l'ordre de 1.5-2 centimes par mètre carré de vigne et 1.5 centime par kilo de vendange encavée seraient suffisantes pour atteindre l'objectif décrit ci-dessus.

d) Conclusion

La mise en place d'un fonds climatique et phytosanitaire pour les cultures spéciales apparaît comme une nécessité face à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements extrêmes qui se traduisent par un risque de pertes de récolte toujours plus élevé pour l'agriculture. A cela s'ajoutent des menaces phytosanitaires résultant de l'introduction de nouveaux organismes dangereux en Valais ou d'une virulence accrue d'organismes répandus. La mise en place de ce fonds constituerait une mesure d'atténuation, respectivement d'adaptation aux risques climatiques avec un objectif supérieur d'assurer la pérennité des cultures spéciales valaisannes et participer ainsi à la sécurité alimentaire du pays. Ce mécanisme financier devrait permettre aux branches des cultures spéciales de faire face aux risques climatiques et phytosanitaires jusqu'à un certain point. Il ne peut être exclu qu'à l'avenir les autorités politiques soient à nouveau sollicitées pour des aides supplémentaires. En effet, le changement climatique a déjà un impact supérieur à la moyenne en Suisse. D'autre part, les risques climatiques apparaissent plus tôt que prévu et de manière plus sévère. Ainsi, le point central de la gestion stratégique des risques climatiques reste la mise en place urgente d'actions concertées pour la préservation du climat. Sans cela, tout avenir pour l'agriculture sera hypothéqué, car ce secteur reste profondément exposé et vulnérable aux changements climatiques. Aucune mesure d'ordre technique ou financière ne pourra atténuer cette menace avec des conséquences irréversibles sur l'approvisionnement en denrées alimentaires du pays.

4. Règlement du Conseil d'Etat portant sur les modalités d'exécution

La branche des fruits et légumes est particulièrement exposée aux risques climatiques et phytosanitaires, raison pour laquelle la mise en place d'un fonds climatique spécifique à cette branche est jugée comme prioritaire. Le règlement du Conseil d'Etat sur les modalités d'exécution s'articule en deux parties, une partie générale et une partie spécifique à la branche des fruits et légumes.

a) Dispositions générales (Art. 1 à 4)

Les dispositions générales précisent le champ d'application, le but et la gestion du fonds climatique et les principes de perception des contributions climatiques.

Ces contributions alimentent le fonds climatique qui est spécialement créé à cet effet par le Service de l'agriculture. Le fonds climatique est ainsi géré par les soins de la comptabilité générale de l'Etat sur la base des décomptes qui lui seront présentés par le Service de l'agriculture.

Les contributions climatiques sont réservées à la branche contributrice concernée. Le SCA informe annuellement l'interprofession de la branche concernée sur la situation financière du fonds correspondant. Dans le cas où des actifs provenant de collectivités publiques ou de tiers privés sont attribués au fonds climatique, leur affectation doit être précisée. Finalement, l'utilisation du fonds est initiée par l'autorité compétente après avoir entendu l'interprofession concernée.

b) Dispositions pour la branche des fruits et légumes (Art. 5 à 8)

Les dispositions spécifiques à la branche des fruits et légumes précisent les assujettis et le montant exact des contributions climatiques, ainsi que les principes d'attribution des aides versées en cas d'aléa grave ou de risque phytosanitaire majeur.

Les exploitants déclarés de cultures fruitières ou maraîchères ainsi que les expéditeurs et les industriels qui commercialisent ou transforment des fruits et légumes sont assujettis aux contributions climatiques. Les montants perçus sont les suivants :

a) Culture d'abricots

- 1) 4 centimes par mètre carré de culture d'abricots
- 2) 0.5 centime par kilo d'abricots commercialisés ou transformés

b) Culture de fruits à pépins

- 1) 1.5 centime par mètre carré de culture de fruits à pépins
- 2) 0.15 centime par kilo de fruits à pépins commercialisés ou transformés

c) Culture d'autres fruits

- 1) 1.5 centime par mètre carré de culture d'autres fruits
- 2) 0.3 centime par kilo d'autres fruits commercialisés ou transformés

d) Culture de légumes

- 1) 0.5 centime par mètre carré de culture de légumes
- 2) 0.1 centime par kilo de légumes commercialisés ou transformés

Les principes régissant l'attribution d'aides en cas d'aléa climatique ou phytosanitaire grave sont les suivants :

- Des indemnités prélevées dans le fonds ne peuvent en principe être versées que lorsque les dégâts causés par un aléa grave sont supérieurs à 30 % du volume de récolte moyen dans le secteur de production concerné, sur le plan cantonal ou sur un périmètre important clairement identifié. Ainsi le fonds climatique joue pleinement son rôle de fonds en cas de catastrophe.
- L'autorité compétente pour octroyer les aides à l'investissement statue sur le montant global attribué après avoir entendu l'IFELV. Elle arrête les modalités de calcul des indemnités versées et les parcelles éligibles sur la base d'un rapport du SCA. Chaque aléa est particulier et une analyse circonstanciée est nécessaire pour chaque cas.
- Lorsque le versement d'indemnités est approuvé, chaque exploitant déclaré reçoit un montant par hectare de culture endommagée en fonction des pertes subies sur le périmètre identifié.

- Les indemnités peuvent être limitées ou refusées si des mesures préventives raisonnables ont été omises lors de l'exploitation des cultures ou si les cultures au bénéfice de cette indemnisation ne sont pas entretenues correctement ou abandonnées.
- Le Conseil d'Etat peut, après avoir entendu l'IFELV, prélever des moyens financiers du fonds pour contracter une assurance collective au bénéfice des exploitants déclarés de cultures fruitières ou maraîchères afin de se prémunir contre un ou plusieurs aléas graves.

Le feu bactérien est considéré comme un risque phytosanitaire majeur. Les principes régissant l'attribution d'aides dans ce cas sont :

- Des indemnités du fonds peuvent être attribuées aux exploitants déclarés pour :
 - La réalisation de traitements préventifs en cas de risque d'infection : un forfait à l'hectare est attribué.
 - La réalisation des contrôles des parcelles sensibles dans les zones où la présence de la maladie est attestée ou supposée : un forfait à l'hectare est attribué.
 - L'arrachage intégral de plantes-hôtes ou cultures lors d'infestations importantes : au maximum 50 % de la valeur du capital-plante établie selon le guide « Estimation de la culture fruitière » édité par la Station de recherche Agroscope.
- Les indemnités peuvent être limitées ou refusées si les mesures préventives raisonnables ont été omises lors de l'exploitation des cultures ou si les cultures au bénéfice de cette aide ne sont pas entretenues correctement ou abandonnées.
- Des indemnités peuvent également être attribuées à tout détenteur de plantes-hôtes du feu bactérien si cela permet de préserver les cultures professionnelles. Elles sont toutefois déterminées selon expertise du SCA.
- L'autorité compétente pour octroyer les aides à l'investissement statue sur le montant global attribué après avoir entendu l'IFELV. Elle arrête les modalités de calcul des indemnités versées et les parcelles éligibles sur la base de la stratégie de lutte définie par le SCA.

5. Incidences financières

Le présent avant-projet de modification partielle de la loi cantonale sur l'agriculture vise à établir les bases légales pour la création d'un fonds climatique et phytosanitaire pour les cultures spéciales. Cet avant-projet fixe le cadre général des objectifs du fonds et la mise en place de contributions climatiques. Les branches des cultures spéciales (viticulture, arboriculture et cultures maraîchères) sont ainsi les principales contributrices de ce fonds géré par le Service de l'agriculture.

Le présent avant-projet n'induit donc aucune incidence financière supplémentaire pour le Canton. Toutefois, selon l'analyse présentée ci-dessus, il sera important d'évaluer la nécessité d'apports financiers complémentaires du Canton, en particulier lors des premières années de mise en place du fonds, afin de soutenir la production d'abricots valaisans qui est particulièrement exposée aux risques climatiques. Cette évaluation devra considérer les possibilités de couvertures d'assurance et d'un possible soutien financier fédéral à la réduction des primes prévu dans le cadre de PA22+.

La perception des contributions climatiques nécessite l'adaptation (le développement complémentaire) du système informatique lié à la perception des redevances, voire le développement d'un nouveau système. Le versement d'indemnités implique également le développement d'outils informatiques permettant la saisie des rendements des exploitations de manière à automatiser le calcul des pertes subies en cas d'aléas graves. Les demandes de développements informatiques sont en cours d'établissement et les ressources nécessaires n'ont pas encore été précisées.

Les ressources humaines nécessaires à la gestion du fonds climatique pour la branche des fruits et légumes peut être estimée à 0.1 EPT en ce qui concerne la perception des contributions et la gestion comptable, en particulier lors des premières années de mise en œuvre. En cas d'aléa climatique grave, sur la base des expériences de 2017 et 2021, l'équivalent de 0.5 à 1 EPT annuel sera nécessaire pour conduire le processus d'indemnisation (établissement de formulaires de demande, visions locales et vérifications diverses, établissement des modalités de calcul, rédaction d'un rapport, etc...). Ces activités seraient priorisées et intégralement assurées par le personnel du SCA.

6. Conclusion

Pour les raisons qui précèdent, nous espérons que le Grand Conseil adoptera le projet de loi qui vous est soumis.

Nous vous prions d'agréer l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, avec nous, à la protection divine.

Lieu, date

Le président du Conseil d'Etat: **Roberto Schmidt**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**