

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de CHF 30 millions
pour financer les subventions cantonales en faveur
d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2021 à 2023**

TABLE DES MATIERES

1. Présentation du projet	3
1.1 Contexte général	3
1.2 L'évolution des besoins pour l'agriculture dans le contexte du changement climatique	3
Pour prendre conscience de l'importance des subventions cantonales sur les entreprises AF, voici un exemple simplifié de financement d'un projet d'adduction d'eau et d'autres travaux d'adduction d'eau de quatre alpages, propriété d'une commune, situés en zone d'estivage.	4
1.3 Cadre légal	5
1.4 Historique financier	6
1.5 Engagements futurs	7
1.6 Les AF et l'aménagement du territoire	9
1.7 Considérations financières	9
2. Conséquences du projet de décret	11
2.1 Conséquences sur le budget d'investissement	11
2.2 Amortissement annuel	11
2.3 Charge d'intérêt	11
2.4 Conséquences sur l'effectif du personnel	11
2.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement	12
2.6 Conséquences sur les communes	12
2.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie	12
2.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	12
2.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	12
2.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	13
2.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)	15
2.12 Incidences informatiques	15
2.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	15
2.14 Simplifications administratives	15
2.15 Protection des données	15
2.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement	16
3. Conclusions	17

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1 Contexte général

L'agriculture vaudoise est soumise à des changements importants. La valeur ajoutée du secteur agricole diminue année après année et la disparition d'exploitations agricoles vaudoises se poursuit à un rythme annuel d'environ 1 %. La politique agricole (PA) actuelle 18-21 accentue le virage amorcé par la PA 14-17 avec une enveloppe financière diminuée par rapport à la période 2014-2017. Avec la PA 14-17, le Parlement fédéral avait donné un signal clair en mettant en place un système incitant les exploitations agricoles à plus d'efficacité dans l'utilisation des ressources et à plus de biodiversité. Les différentes stratégies et plans d'action fédéraux sont actuellement mis en œuvre au niveau cantonal et concernent les thématiques de la biodiversité, du climat, des produits phytosanitaires, et du sol. La PA 22+ a été renvoyée par le Parlement et remplacée par l'initiative parlementaire de la Commission de l'économie et des redevances des États. L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue au 1^{er} janvier 2023. Cette initiative va imposer à l'agriculture des trajectoires de réduction en termes de nutriments (azote et phosphore) et de produits phytosanitaires.

Cette transition et ces plans d'action ont un impact sur les techniques et modes de production et rares sont les secteurs économiques sujets à autant d'initiatives populaires. Il s'agit de cinq initiatives dont deux exigeant la suppression ou la réduction des produits phytosanitaires, et une demandant la suppression de l'élevage intensif, ainsi que la double initiative biodiversité et paysage.

Dans ce contexte, la mission des améliorations foncières (AF) consiste à soutenir l'agriculture et l'accompagner dans ces changements selon trois axes :

- Créer les bases de notre souveraineté alimentaire, et améliorer la valeur ajoutée du secteur agricole vaudois en diminuant les coûts de production.
- Réconcilier intelligemment l'agriculture productive et l'environnement pour améliorer la compétitivité d'une agriculture vaudoise durable.
- Adapter l'agriculture aux changements climatiques en cours et contribuer à la réduction des gaz à effet de serre.

Les mesures soutenues par ce crédit-cadre en relation avec le dérèglement climatique n'ont pour objectifs ni la diminution du cheptel de bétail de rente ni la suppression des sorties régulières de ces animaux.

1.2 L'évolution des besoins pour l'agriculture dans le contexte du dérèglement climatique

Le présent crédit-cadre se différencie du précédent par l'accent qui est mis sur l'eau dans la dimension de la protection de sa qualité et assurer son approvisionnement pour l'agriculture en lien notamment avec les effets du dérèglement climatique.

La rapide évolution de la taille des fermes avec production animale, les exigences en termes de protection des animaux et de mesures de réduction de l'usage des produits phytosanitaires, ainsi que leur impact potentiel sur l'environnement font apparaître les besoins suivants :

- stockage des engrais de ferme
- aire de sortie avec récupération des jus
- place de lavage et de remplissage des pulvérisateurs
- place de lavage des machines
- place de remplissage pour les carburants.

Ces mesures sont développées ci-dessous, avec également un exemple pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau de plusieurs alpages propriétés d'une commune.

1.2.1 Mesures de protection des eaux

Dans le domaine de la protection des eaux, l'influence de l'agriculture se caractérise notamment par les apports de nutriments et de produits phytosanitaires dans les eaux superficielles et souterraines, via différents modes de transferts (ruissellement, lessivage, infiltration, drainage, etc.). Afin de limiter au maximum les flux de ces substances vers les eaux, les exploitants agricoles doivent assurer le bon fonctionnement et l'entretien de leurs installations agricoles, ainsi que les bonnes pratiques d'épandage et de traitement, conformément à la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et à l'Ordonnance sur la protection des eaux (OEaux).

L'Ordonnance fédérale sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA) règle les modalités de contrôles, que ce soit pour les exploitations à l'année ou celles d'estivage. Ces contrôles doivent permettre de constater si les exigences légales sont remplies sur l'ensemble de l'exploitation. En ce qui concerne les contrôles liés à la protection des eaux, la modification de l'OCCEA, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, prévoit la possibilité pour l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), de créer des listes comprenant les points à vérifier lors de ces contrôles, et d'établir des guides techniques sur leur réalisation. Ces points concernent les constructions rurales (réservoir à lisier, stockage du fumier, aire de sortie du bétail, etc.), les substances de nature à polluer les eaux (stockage, remplissage et nettoyage des pulvérisateurs, etc.) et les pâturages (places d'affouragement et d'abreuvement).

La mise en conformité des installations des 3'600 exploitations vaudoises constitue un défi pour les années à venir. Des estimations ont été réalisées pour ces travaux et un montant important est d'ores et déjà réservé pour subventionner une partie de ceux-ci.

1.2.2 Exemple de projet AF concernant l'adduction d'eau

Pour prendre conscience de l'importance des subventions cantonales sur les entreprises AF, voici un exemple simplifié de financement d'un projet d'adduction d'eau et d'autres travaux d'adduction d'eau de quatre alpages, propriétés d'une commune, situés en zone d'estivage.

Une commune a réalisé un plan de gestion intégrée (PGI) sur ses quatre propriétés alpestres afin d'obtenir une vision globale de leur état et de définir un ensemble de mesures garantissant une gestion durable de ces territoires. Les travaux entrepris sont les suivants :

- Construction d'un étang bâché y compris travaux d'intégration paysagère
- Création et assainissement de 13 places bassin
- Pose de 3.3 km de conduites d'eau à la sous-soleuse
- Réfection de la toiture d'un couvert
- Mise en place d'une nouvelle citerne et assainissement d'une citerne existante
- Mise en place de deux pompes solaires.

Coût global :	321'000.-	
Montant subv. par les AF-VD :	298'000.-	} (321'000.-)
Mesures d'intégration paysagères prises en charge par la DGE-BIODIV :	23'000.-	
Montant subv. par les AF-CH :	321'000.-	
Subventions :		
VD (40 %) :	119'000.-	
CH (33 %) :	106'000.-	
DGE-BIODIV :	23'000.-	248'000.-
Part du propriétaire (la commune)	73'000.-	

Ainsi, en pouvant subventionner ce projet, le Canton permet l'obtention d'une subvention fédérale, et donc une subvention totale de 73 %. Certes, la part à financer pour la commune reste importante, mais sans aide à fonds perdus il deviendrait extrêmement difficile pour la commune de mettre en œuvre ce projet d'infrastructures AF. D'autre part, les travaux relatifs à l'intégration paysagère de l'étang sont entièrement pris en charge par la Direction générale de l'environnement, DGE-BIODIV.

En outre, l'aide cantonale se doit de respecter la stratégie du Conseil d'État en ce qui concerne le développement agricole, mais aussi de s'adapter aux conditions-cadres évolutives des lignes directrices de la politique agricole fédérale.

D'une manière générale, le soutien apporté à l'agriculture vaudoise par le biais des AF est un facteur essentiel de maintien de la compétitivité en ce qui concerne le dispositif actuel, mais il doit également s'adapter aux nouveaux enjeux liés directement aux outils de production agricole. Ainsi, par ce projet de crédit-cadre, il est prévu de soutenir les réalisations suivantes :

- Remaniements parcellaires, y. c. travaux d'équipement, chemins et aménagements écologiques
- Réseaux agro-écologiques, valorisation du paysage et stratégies agricoles régionales (SAR) (en projet pour la PA 2022+)
- Construction de chemins et téléphériques d'alpages
- Assainissements (évacuation des eaux)
- Adduction d'eau, irrigation, approvisionnement en eau
- Bâtiments ruraux
- Projets liés au développement des filières de production
- Projets de développement régional agricole (PDRA)
- Fosses à purin
- Electrification (viabilités)
- Protection des sols
- Recherches et études particulières (minéralisation des sols tourbeux, utilisation parcimonieuse de l'eau d'irrigation, courants vagabonds dans les constructions abritant du bétail, etc.)
- Soutien au sens de l'art. 12 LLavaux (murs de vigne et mesures d'intégration des constructions agri-viticoles).

1.3 Cadre légal

Les AF trouvent leurs sources dans de multiples textes : la Constitution fédérale, la Constitution cantonale vaudoise, le Code civil suisse et, bien entendu, les législations propres à l'agriculture. Ces réglementations confèrent aux cantons et aux communes notamment les tâches de :

- veiller à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol
- conserver, protéger, enrichir et promouvoir le patrimoine naturel
- sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution
- définir les zones et régions protégées
- veiller à l'approvisionnement en eau et en énergie
- prendre des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement.

Au niveau fédéral, la Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr - RS 910.1) et l'Ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS – RS 913.1), définissent les améliorations structurelles comme l'un des piliers de la politique agricole fédérale.

L'octroi des contributions fédérales est cependant subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public (art 93, al. 3 LAgr). Les cantons n'ont par conséquent d'autre choix que d'allouer une enveloppe financière aux améliorations foncières afin que les bénéficiaires des subventions AF puissent accéder aux fonds fédéraux.

A l'échelle cantonale, la Loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF - BLV 913.11), son règlement d'application du 13 janvier 1988 (RLAF - BLV 913.11.1), ainsi que le Règlement du 18 novembre 1988 fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF - BLV 913.11.2), permettent au canton d'accompagner l'évolution structurelle de son agriculture afin d'être un acteur essentiel dans la gestion de son patrimoine naturel, environnemental et paysager.

Enfin, la Loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux - BLV 701.43) prévoit une subvention à fonds perdus pour la réfection des murs de vigne, ainsi que l'intégration paysagère des constructions agri-viticoles en Lavaux. Cette subvention est incluse dans le montant global du crédit-cadre faisant l'objet du présent EMPD.

1.3.1 Les bénéficiaires de subventions

Les bénéficiaires de subventions AF peuvent être des individus ou une organisation collective (syndicats AF agricoles, communes, associations d'agriculteurs, etc.). Fondamentalement, c'est l'agriculture au sens large qui en est bénéficiaire. Dans le cadre des syndicats AF, qui sont des corporations de droit public découlant des articles 702 et 703 du Code civil suisse, les bénéficiaires peuvent être des propriétaires (particuliers ou communes) ou des communes. Pour la réfection ou la remise en état périodique (REP), ce sont en majorité des cas de communes puisque cela concerne essentiellement les chemins des domaines publics communaux, et pour les constructions de bâtiments ruraux, la plupart du temps des exploitants agricoles.

Les subventions AF peuvent donc être octroyées à un large panel d'acteurs du monde rural ; elles doivent cependant être mobilisées uniquement lorsqu'un intérêt agricole est avéré.

1.3.2 Articulation des taux AF cantonaux

C'est le Règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF) qui donne une indication claire des taux maximaux pouvant être appliqués. Ils varient de 20 à 50 % selon le type de projet. Ils dépendent principalement du genre de travaux, de leur intérêt pour la collectivité, de leur rentabilité, de leur difficulté d'exécution, du statut du bénéficiaire (entreprises collectives ou individuelles) et de la situation de l'ouvrage (ils sont généralement compris entre 20 et 40 % en plaine et entre 30 et 50 % en montagne). Afin d'encourager des mesures particulièrement favorables à la protection de l'environnement (protection des sols, revalorisation écologique), une exception est faite pour ce type de mesures qui peuvent être soutenues jusqu'à 90 %. Le montant de la subvention est calculé sur la base du coût effectivement subventionnable, ou sous forme de forfait sur la base de normes standardisées.

Ces taux donnent une idée de l'importance de l'implication financière du bénéficiaire de la subvention puisque c'est lui qui prendra en charge le solde restant, après déduction des éventuelles subventions fédérales. Inutile de préciser que, sans ces aides à fonds perdus, bon nombre des projets de construction ne verraient pas le jour.

1.4 Historique financier

Actuellement les projets AF peuvent être financés par les crédits-cadres suivants :

- Améliorations foncières 2010-2014 créd. add. : ce crédit-cadre de CHF 15 millions, décrété par le Grand Conseil le 13 mai 2014 en faveur des AF pour la période 2010-2014 (objet d'investissement I.000132.02), peut être utilisé par le biais des tranches de crédits annuelles (TCA) jusqu'en 2024. Il ne peut plus être utilisé pour de nouveaux octrois.
- Améliorations foncières 2015-2017 : ce crédit-cadre de CHF 22 millions, décrété par le Grand Conseil le 2 juin 2015 en faveur des AF pour la période 2015-2017 (objet d'investissement I.000385.01), peut être utilisé par le biais des TCA jusqu'en 2025. Il ne peut plus être utilisé pour de nouveaux octrois.
- Mise en conformité des porcheries : ce crédit-cadre de CHF 4 millions, décrété par le Grand Conseil le 3 novembre 2015 (objet d'investissement I.000395.01), peut être utilisé par le biais des TCA jusqu'en 2025. Il ne peut plus être utilisé pour de nouveaux octrois.

-

- Améliorations foncières 2017-2019 : ce crédit-cadre de CHF 20 millions, décrété par le Grand Conseil le 13 mars 2018 en faveur des AF pour la période 2017-2019 (objet d'investissement I.000515.01), peut être utilisé au niveau des octrois jusqu'au 12 mars 2022. Ce crédit restera toutefois utilisé par le biais des TCA jusqu'en 2028. A ce jour, le total des 20 millions a été octroyé. Cependant, il arrive que le coût final de certains projets terminés soit inférieur au montant octroyé. Dès lors, le montant différentiel peut être utilisé pour d'autres projets jusqu'à la date butoir.
- Améliorations foncières 2019-2021 : ce crédit-cadre de CHF 24 millions, décrété par le Grand Conseil le 17 décembre 2019 en faveur des AF pour la période 2019-2021 (objet d'investissement I.000750.01), peut être utilisé au niveau des octrois jusqu'au 16 décembre 2023. Ce crédit restera toutefois utilisé par le biais des TCA jusqu'en 2029. A ce jour, plus de CHF 20 millions ont été octroyés.

Au vu de l'avancement des projets et du nombre important de demandes émanant des communes lors de l'enquête sur les besoins effectuée auprès d'elles par la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), le crédit-cadre 2019-2021 sera épuisé d'ici l'automne 2021. Les estimations pour les projets communaux, ainsi que celles pour les autres projets AF montrent que les besoins existent et qu'il est nécessaire d'obtenir un nouveau crédit-cadre pour assurer la poursuite, sans interruption, des missions de soutien financier à la politique agricole de l'État.

Il est également important de rappeler que la DGAV n'est pas le maître d'ouvrage. Elle répond aux demandes de subventions des syndicats AF, des particuliers, des associations et des communes, mais son rôle n'est pas de porter les projets. En cas de retard éventuel dans un projet, la DGAV ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre pour le faire avancer.

1.5 Engagements futurs

La détermination du crédit-cadre pour les engagements futurs est basée sur :

- les projets communaux déposés récemment et sur la base de l'estimation des besoins AF effectuée entre mars et mai 2019 par la DGAV auprès des communes vaudoises ;
- les syndicats dernièrement constitués et à constituer ;
- les nouvelles étapes de travaux de syndicats en cours ;
- les versements pour les anciens syndicats déjà engagés dans des crédits-cadres bouclés ;
- les investissements liés aux projets de développement régional agricole (PDRA) ;
- les projets en cours de mise en réseau écologique et les projets de valorisation du paysage rural comportant des éléments subventionnables ;
- les projets individuels en cours et à venir (bâtiments ruraux, bâtiments alpestres, etc.) ;
- les projets liés aux mesures de protection des eaux (places de lavage, fosses, fumières, etc.) ;
- les nouveaux projets liés à un développement de la valeur ajoutée dans les différentes filières ;
- les projets à venir pour l'irrigation et pour les réseaux d'eau potable (adduction d'eau pour des exploitations agricoles) ;
- des projets de consolidation des sols ;
- des projets liés à la lutte contre l'érosion pour répondre à la nouvelle orientation de la politique agricole fédérale ;
- les mesures stratégiques du Plan climat vaudois en lien avec l'agriculture.

Le tableau ci-dessous indique la répartition de ces pré-engagements entre les différentes catégories de projets d'AF.

Catégories	Bénéficiaires	Pré-engagements en CHF
C1	Nouveaux syndicats, communes et associations	20'494'000
C2	Projets de développement régional agricole (PDRA)	300'000
C3	Réseaux écologiques / Paysage	421'690
C4	Bâtiments ruraux et viabilités en zones collines et montagnes	7'100'000
C5 C6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine	5'765'700
C7	Projets liés au développement des filières de production	4'400'000
C8	Mesures de protection des eaux (places de lavage, fosses, fumières, etc.)	3'500'000
C9	Réseaux d'adduction d'eau	5'856'440
C10	Réseaux d'irrigations	1'980'000
C11	Mesures LLavaux art. 12	250'000
C12	Porcheries	1'200'000
	TOTAL	51'267'830

Des projets encore inconnus concernent surtout les demandes individuelles émanant directement des exploitants agricoles. En effet, il n'est guère aisé de définir les besoins d'une exploitation agricole en termes d'infrastructures sur du long terme, la politique agricole jouant un rôle parfois prépondérant dans les prises de décisions. Il a donc été ajouté une minorité d'estimation dans les catégories de bénéficiaires.

Les dessertes à usage mixte (agricole et forestier) font l'objet de subventionnement conjoint. Dans ce cadre et afin de régler aussi des problèmes fonciers, la création de syndicats de remaniements parcellaires forestiers sera également financée de façon conjointe. Pour ces objets, CHF 500'000.- sont prévus dans l'enveloppe C1 de CHF 8'500'000.- (cf. tableau ci-après).

Plusieurs crédits- cadres AF accordés par le Grand Conseil entre 1976 et 2010 ont été clôturés. Ces crédits-cadres comprenaient cependant des projets pour lesquels des montants avaient été engagés, mais non encore versés. Il s'agit de travaux géométriques réalisés dans des syndicats d'améliorations foncières encore en fonction. La somme de ces engagements est de CHF1'500'000.-. Ce montant est prévu sur le crédit-cadre 2021-2023.

Les mesures nécessaires à la protection de l'eau (fosses, places de lavage, etc.) ont été évaluées et un montant de CHF 3'000'000.- est reporté sur le crédit-cadre 2021-2023.

Plusieurs projets liés aux changements climatiques sont d'ores et déjà prévus. Il s'agit des projets d'irrigation pour CHF 1'500'000.- et des projets d'adduction d'eau dans les alpages du Jura et les Préalpes pour un montant de CHF 3'500'000.-, soit un montant total de CHF 5'000'000.-. Ces projets s'inscrivent dans le cadre de la mesure stratégique n°11 du Plan climat vaudois qui vise notamment à développer l'infrastructure d'irrigation.

Le crédit-cadre porcheries n'étant plus disponible pour des octrois, un montant de CHF 500'000.- est réservé dans le crédit-cadre 2021-2023. Cependant, seules des porcheries particulièrement respectueuses de la protection des animaux (SRPA avec bauges, aires de fouissage et parcours arborisé) seront subventionnées.

Nous savons que les projets, prévus par le montant de pré-engagement de CHF 51 millions environ, ne vont pas pouvoir tous être réalisés dans les quatre ans à venir (durée d'utilisation d'un crédit-cadre). En effet, pour les projets communaux, notamment (C1), les projets sont directement liés à la volonté de la commune de réaliser les projets et en particulier de leurs moyens financiers.

C'est aussi le cas pour les projets d'adduction d'eau en zone de montagne (C4), les projets de filières (C7) et les porcheries (C12) dont la faisabilité est liée aux moyens financiers des porteurs de projets, mais aussi à la problématique de l'aménagement du territoire et à l'octroi des permis de construire. Le montant de pré-engagement de CHF 51 millions est donc revu à la baisse pour aboutir à un montant de CHF 30 millions réaliste par rapport aux projets qui pourront être réalisés.

Selon les prévisions, le crédit-cadre de CHF 30 millions sera donc engagé dans son ensemble entre 2021 et 2023. Cette somme devrait permettre d'assurer la mise en place des projets AF, et de répondre aux possibilités offertes par les bases légales cantonales et fédérales, afin de satisfaire les enjeux de la politique agricole liés à la protection de la nature, à la protection des eaux et aux changements climatiques.

Le tableau ci-dessous donne une idée de la répartition prévue entre les projets, compte tenu des estimations des besoins pour les années 2021 à 2023. Vu que la DGAV n'est pas le maître d'ouvrage, il est toutefois difficile d'estimer l'avancement des projets.

	Bénéficiaires	Subventions VD En CHF
C1	Nouveaux syndicats, communes et associations	8'500'000
C1.1	Anciens syndicats, octrois effectués sur les CC bouclés	1'500'000
C2	Projets de développement régional agricole (PDRA)	150'000
C3	Réseaux écologiques / Paysage	150'000
C4	Bâtiments ruraux et viabilités en zones collines et montagnes	3'400'000
C5 C6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine	6'700'000
C7	Projets liés au développement des filières de production	1'000'000
C8	Mesures de protection des eaux (places de lavage, fosses, fumières, etc.)	3'000'000
C9	Réseaux d'adduction d'eau	3'500'000
C10	Réseaux d'irrigation	1'500'000
C11	Mesures Lavaux art. 12	100'000
C12	Porcheries	500'000
	TOTAL	30'000'000

1.6 Les AF et l'aménagement du territoire

Par leur forme particulière, les mesures AF collectives sont un outil privilégié de structuration cohérente de l'espace rural, dans le respect des multiples législations en vigueur. Par ailleurs, les mesures AF individuelles concernant les bâtiments ruraux sont garantes du respect des législations concernées puisqu'une subvention ne peut être versée qu'en cas de licéité du projet avec les bases légales existantes.

1.7 Considérations financières

1.7.1 Charges liées

Comme vu précédemment, les subventions AF découlent directement de bases légales fédérales et cantonales, dès lors qu'il s'agit d'un instrument fondamental de la politique agricole suisse et vaudoise. Ces subventions sont donc des charges liées.

Par ailleurs, l'obligation d'entretien des infrastructures ayant bénéficié de subventions de type AF (art. 103 LAgr) amène à différents cas de figure en relation avec le type de projet concerné. Si l'entretien au sens strict n'est pas éligible à des subventions, les infrastructures existantes qui nécessitent des mesures allant au-delà le sont. Ainsi, tous les travaux liés aux REP et à la réfection de chemins s'avérant nécessaires lorsque l'entretien simple n'est plus suffisant sont en principe subventionnables, ce qui en fait des charges liées.

1.7.2 Charges nouvelles

Comme démontré ci-après, l'essentiel des charges constituant le présent décret ne sont pas nouvelles, les dépenses en cause étant considérées comme liées dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exécution d'une tâche publique prévue par la loi.

2. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

2.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Cet objet d'investissement est enregistré sous le No SAP I.000751.01 pour un montant de CHF 30 millions.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Total
a) Subventions d'améliorations foncières : dépenses brutes	100	300	4'800	10'600	10'600	8'100	34'500
a) Subventions d'améliorations foncières : recettes de tiers	0	0	810	1'280	1'280	1'130	4'500
a) Subventions d'améliorations foncières dépenses nettes à charge de l'État	100	300	3'990	9'320	9'320	6'970	30'000
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'État	0	0	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	100	300	4'800	10'600	10'600	8'100	34'500
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	810	1'280	1'280	1'130	4'500
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'État	100	300	3'990	9'320	9'320	6'970	30'000

Le présent objet est prévu au budget 2021 et au plan d'investissement 2022-2025. Lors de la prochaine mise à jour des TCA, les montants seront adaptés en fonction de l'enveloppe octroyée.

2.2 Amortissement annuel

L'investissement de CHF 30'000'000.- sera amorti en 25 ans, ce qui correspond à une charge de CHF 1'200'000.- par an (CHF 30'000'000.- / 25).

2.3 Charge d'intérêt

La charge d'intérêt au taux de 4 % s'élève à CHF 660'000.- par an (CHF 30'000'000.- x 4 % x 0.55).

2.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

2.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges nouvelles correspondant au 21.8 % des charges globales sera intégrée en 2022 et 2023 au budget du DEIS à hauteur de CHF 202'700.- par an, à la rubrique 041/3636, ce qui résultera en une compensation totale de CHF 405'400.- sur 2 ans.

2.6 Conséquences sur les communes

Par les travaux entrepris pour la réfection ou la remise en état des ouvrages à destination agricole ou du patrimoine alpestre utile à l'exploitation des alpages, lesquels sont majoritairement propriété des communes, ces dernières sont directement concernées par les crédits AF.

2.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le Conseil d'État accorde une grande importance au maintien de l'équilibre entre intérêts économiques, écologiques et sociétaux. Ces éléments sont intégrés aux documents remis aux porteurs de projets, notamment aux cahiers des charges types.

De plus, le soutien aux projets de fosses à purin, de réseaux agro-écologiques, de consolidation des sols, de lutte contre l'érosion ou encore d'irrigation de terres agricoles par prélèvement dans les grands réservoirs naturels, renforce la pratique des AF résolument orientée vers des réalisations intégrant les exigences de la protection de l'environnement, du paysage, et de la biodiversité.

Dans le cadre d'une prochaine révision du règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF, BLV 913.11.2), il sera étudié la possibilité d'y introduire une incitation positive à l'utilisation de bois indigène dans les constructions bénéficiant de subventions cantonales.

Enfin, l'amélioration des infrastructures rurales et des bâtiments agricoles, tout en favorisant une exploitation plus rationnelle, permet de diminuer la consommation d'énergie.

Les différentes mesures contribuent également à la mise en œuvre des mesures stratégiques n°10 « Réduire les émissions de l'agriculture » et n°11 « Adapter l'agriculture aux changements climatiques » du Plan climat vaudois.

2.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les améliorations foncières sont en lien avec plusieurs mesures et actions du programme de législation :

- Mesure 1.12 : Mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire définie par le plan directeur cantonal, (...).
- Mesure 1.13 : Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente (...). Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel.
- Mesure 2.7 : Contribuer à consolider et à diversifier l'agriculture. (...).
- Mesure 3.7 : Investissements publics : réaliser les engagements du canton selon les crédits votés. (...).

Les objectifs et la mise en œuvre des améliorations foncières sont coordonnés avec le Plan directeur cantonal. On mentionnera en particulier les Mesures C11 « Patrimoine culturel et développement régional », C12 « Enjeux paysagers cantonaux », C24 « Paysages dignes de protection », E11 « Patrimoine naturel et développement régional », E13 « Dangers naturels », E21 « Pôles cantonaux de biodiversité », E22 « Réseau écologique cantonal », E24 « Espace réservé aux eaux », E26 « Correction du Rhône », F11 « Priorités du sol », F12 « Surfaces d'assolement », F22 « Produits du terroir », F51 « Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie », R1 « Projets d'agglomération » .

2.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

L'attribution et la gestion des subventions à titre d'améliorations foncières, fondées sur la loi sur les améliorations foncières, sont conformes à l'art. 11 de la loi sur les subventions. Elles sont octroyées par le biais d'une décision.

2.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

2.10.1 Préambule

Conformément à l'article 163, alinéa 2 Cst-VD et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'État, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites " liées ", soustraites à l'obligation précitée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée. Les paragraphes suivants démontrent que les subventions AF remplissent les conditions d'une charge liée au sens de l'art. 7, al. 2 LFin.

2.10.2 Principe

2.10.2.1 Introduction

Les subventions en faveur des améliorations foncières contribuent à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment en montagne et dans les zones périphériques. Elles sont accordées pour des mesures individuelles ou collectives dans le but de maintenir des structures compétitives et de promouvoir un développement durable du territoire rural. Elles prennent en compte les intérêts de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la conservation de la nature et du paysage, et se coordonnent avec le développement économique régional.

2.10.2.2 Tâches constitutionnelles fédérales et cantonales

Ces mesures découlent tant de la Constitution fédérale que de la Constitution cantonale vaudoise qui confèrent à l'État et aux communes notamment les tâches de :

- veiller à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol
- conserver, protéger, enrichir et promouvoir le patrimoine naturel
- sauvegarder l'environnement naturel et surveiller son évolution
- définir les zones et régions protégées, en particulier la région de Lavaux
- veiller à l'approvisionnement en eau et en énergie
- prendre des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement.

2.10.2.3 Bases légales fédérales et cantonales

La Confédération considère que la mise en œuvre de la politique agricole est une tâche publique, qu'elle définit comme étant une tâche commune (" Verbundaufgabe ") des cantons et de la Confédération (pour une illustration cf. l'avant-projet de Message du Conseil fédéral concernant un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021, p. 42). La Confédération entend par " tâches communes " des tâches qui relèvent de la compétence de plusieurs instances et/ou niveaux étatiques et qui ne peuvent être menées à bien que dans le cadre d'un travail de collaboration ". La politique agricole constitue manifestement une tâche publique fédérale et cantonale dont l'accomplissement requiert la prise en charge de certains coûts par le canton. Tel est le cas du domaine des améliorations structurelles dont les améliorations foncières font partie (cf. notamment art. 14 de l'Ordonnance sur les améliorations structurelles, [OAS, RS 913.1]). La Confédération relève à ce propos que si un canton entend bénéficier de nouveaux fonds fédéraux, il doit d'abord verser la même somme dans le fonds de roulement. Cette clé de répartition découle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). De plus, en matière d'améliorations foncières (structurelles selon le texte fédéral), un cofinancement est exigé des cantons. Ce cofinancement résulte du fait que ces mesures demandent une évaluation et une participation financière des cantons afin de répondre aux besoins locaux et régionaux et d'assurer la coparticipation et la cogestion (cf. Message du Conseil fédéral concernant l'évolution future de la politique agricole pour les années 2014-2017, FF 2012 1857, 2012, 2092).

Du fait de leur interdépendance au niveau de la définition de la mesure subventionnable et de son financement, l'exécution de cette tâche publique impose un certain nombre de contraintes au canton, qui ne bénéficie d'aucune marge de manœuvre.

En effet, le droit fédéral impose la contribution minimale dont le canton doit s'acquitter (art. 20 OAS). Il fixe également la procédure que les cantons doivent suivre lors de l'octroi de la subvention AF (les demandes doivent être présentées au canton qui les examine, et, s'il estime que les conditions d'octroi d'une contribution sont réunies, il présente une demande à l'OFAG. Les cantons ne bénéficient d'aucune latitude dans l'exécution des dispositions en matière d'améliorations foncières (art. 21 OAS).

Ces tâches constitutionnelles de portée générale sont reprises en détail dans les lois fédérales et cantonales topiques relatives, entre autres, à la protection de l'environnement (art. 1 ; 2et 3 RVLPE), à la protection des eaux (art. 41ss LPEP), à l'aménagement du territoire (art. 1 ; 2 ; 3 ; 16 à 16b ; 17 ; 24c ; 29 et 30 LAT et art. 1 ; 2 ; 55 LATC), à l'agriculture (art. 1 ; 3 et 87 à 112 LAgr et art. 1 à 3 ; 6 à 10 ; 18 ; 24 ; 27 à 29 ; 33 à 34 ; 40 al. 1 let. d et 56 à 69 LVLAgr), à la protection de la nature, des monuments et des sites (art. 1 let. f ; 35 ; 45e et 78 LPNMS ainsi que les art. 1, 9, 10, 12 et chapitres IV et V LLavaux) ainsi qu'en particulier aux améliorations foncières. Elles figurent également en bonne place dans le programme de législation ainsi que dans le Plan directeur cantonal vaudois.

Afin d'illustrer une nouvelle fois le caractère lié des dépenses en matière d'améliorations foncières, on peut prendre l'exemple de l'art. 93, al. 3 de la Loi fédérale sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) qui prévoit que : "L'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public." Ainsi, si le canton de Vaud entend lui aussi permettre à des entreprises individuelles ou collectives, sises sur son sol, de pouvoir bénéficier des subventions fédérales, il a l'obligation de procéder également à l'octroi d'une contribution équitable. La quotité et le moment de la dépense sont imposés par la législation fédérale. Les autorités cantonales ne jouissent d'aucune marge de manœuvre.

De même, lorsque les améliorations foncières sont réalisées avec l'aide de la Confédération, les cantons doivent notamment veiller à ce que les ouvrages, installations et bâtiments ruraux, soient bien entretenus (art. 103, al. 1, let. b LAgr). A défaut, les cantons peuvent être tenus de rembourser les contributions (art. 103, al. 2 LAgr). Ainsi, l'autorité cantonale ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant au principe, à l'ampleur et au moment de l'engagement des charges relatives au subventionnement des améliorations foncières.

Les objets d'améliorations foncières, lorsqu'ils ne sont pas directement imposés par des dispositions constitutionnelles ou légales fédérales et cantonales, rentrent à tout le moins pleinement dans le cadre de l'exécution des tâches publiques, voire de décisions issues directement de votations populaires.

Par ailleurs, la LAT révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a encore renforcé cette notion de tâche publique en imposant aux collectivités publiques (Cantons et communes) la préservation des zones agricoles. Dans ces conditions et pour remplir les exigences de la LAT, l'État doit pouvoir disposer des moyens nécessaires lui permettant de venir en aide au monde agricole, notamment par le biais des crédits-cadres d'améliorations foncières.

2.10.3 Quotité de la dépense

Les bases légales fédérales et cantonales posent divers principes quant à la fixation des taux de subventionnement : plafonnement, différenciation entre plaine et montagne, entre entreprises individuelles ou communautaires, coût des travaux. Il existe une différence entre les coûts effectifs, d'une part, et les montants subventionnables, d'autre part. Les dépenses relatives aux AF ne peuvent être subventionnées que si elles sont nécessaires à un accomplissement économique et rationnel de la tâche. Ainsi, la marge de manœuvre de l'État est inexistante.

Le 4 septembre 2013, le Conseil d'État a déterminé que l'engagement annuel des crédits aux améliorations foncières sera de CHF 10 millions par année pour les deux ans à venir. Les CHF 30 millions du présent décret s'inscrivent dans la ligne de la décision du Conseil d'État de 2013, mais surtout, ce montant correspond à ce qui est indispensable, selon les milieux agricoles, pour mener à bien les entreprises d'améliorations foncières en faveur de leur développement.

Les critères contenus dans les dispositions légales et réglementaires fédérales et cantonales en matière de subventionnement des objets AF sont si nombreux, variés, et contraignants, qu'il faut admettre que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à la quotité de la subvention envisagée.

2.10.4 Moment de la dépense

Comme indiqué au chapitre précédent relatif à la quotité, le Conseil d'État a décidé de fixer le montant des subventions, pour les améliorations foncières, à CHF 10 millions par année, afin de répondre aux nombreuses demandes des divers bénéficiaires potentiels (syndicats, communes, milieux agricoles de montagne et de plaine, etc.). Cette décision ne confirme pas seulement la quotité, mais également le moment. En effet, comme indiqué précédemment, le crédit-cadre de 2019-2021 sera totalement engagé d'ici fin septembre 2021.

A cela s'ajoute le fait que l'octroi des subventions demandées revêt un caractère d'urgence indéniable puisqu'une partie des montants doit servir à financer des projets et des actions ayant déjà obtenu l'aval du Conseil d'État ou dont une partie de la réalisation a déjà débuté, par exemple, par la mise en œuvre ou l'achèvement d'études préliminaires.

2.10.5 Conclusions

Au vu de ce qui précède, l'existence de bases légales ainsi que l'exécution d'une tâche publique ont été clairement démontrées. Des explications concernant la quotité et le moment de la dépense ont été fournies. Il est dès lors établi que les mesures qui découlent de l'accomplissement des buts d'améliorations foncières figurant dans les législations cantonales et fédérales constituent des dépenses obligatoires à la réalisation d'une tâche étatique, d'une part, et, d'autre part, que le caractère indispensable de ces dépenses est difficilement discutable.

Toutefois, il y a lieu de distinguer les projets revêtant un caractère purement cantonal de ceux qui découlent d'une obligation fédérale, bénéficiant ainsi d'une subvention de la Confédération, en sus de l'aide financière cantonale. Admettant que l'État dispose, même de manière restreinte, de la faculté d'apprécier l'éventuel degré d'urgence des améliorations foncières découlant de l'application du seul droit cantonal, il est proposé de considérer la part des dépenses de portée cantonale comme nouvelle et de la soumettre ainsi à compensation. Référence est faite au tableau récapitulatif des besoins, par catégorie de subvention, pour les années 2021 à 2023, figurant au chapitre 1.5 du présent décret. Les mesures concernées sont les suivantes : C3 Réseaux écologiques/Paysage, C5 et C6 Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine, C9 (à raison de 50 % des projets) Réseaux de plaine d'adduction d'eau (les réseaux de montagne bénéficiant d'une subvention fédérale), C11 Mesures LLavaux art. 12, C12 porcheries.

Par souci d'équivalence, il est proposé d'appliquer une quote-part de charges nouvelles identique à celle retenue dans les deux précédents crédits-cadres de CHF 20 millions et CHF 24 millions décrétés par le Grand Conseil le 13 mars 2018 et le 18 décembre 2019, en faveur des AF, pour la période 2017-2019 et 2019-2021 respectivement (objet d'investissement I.000515.01 et I.000750.01), soit 21.8 % du montant total du projet de décret. En l'espèce, le montant des charges nouvelles s'élève à CHF 6'540'000.-, dont les charges d'intérêts et d'amortissement seront compensées par le DEIS (041/3636) à hauteur de CHF 405'400.- en 2022 et 2023, soit 202'700.- par an.

Pour le surplus, considérant qu'une partie des charges induites par le présent crédit-cadre sont qualifiées de nouvelles, le projet de décret est soumis au référendum facultatif tel que prévu à l'article 84 al. 1 Cst-VD.

2.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

2.12 Incidences informatiques

Néant.

2.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les crédits fédéraux destinés aux améliorations foncières n'entrent pas dans le périmètre de la RPT. Seuls les taux de subvention ont été égalisés pour l'ensemble des cantons.

2.14 Simplifications administratives

Néant.

2.15 Protection des données

Néant.

2.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0
Charge d'intérêt	0	660.0	660.0	660.0
Amortissement	0	1'200.0	1'200.0	1'200.0
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0
Total augmentation des charges	0	1'860.0	1'860.0	1'860.0
Diminution de charges	0	202.7	405.4	405.4
Revenus supplémentaires	0	0	0	0
Total net	0	1'657.3	1'454.6	1'454.6

3. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, le Conseil d'État à l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant un crédit-cadre de CHF 30 millions, en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2021 à 2023 :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'État un crédit-cadre de CHF 30 millions destiné à financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour une durée de deux ans

du 15 septembre 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'État

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 30 millions est accordé au Conseil d'État pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement, et amorti en 25 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale.