canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 24 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour les années 2019 à 2021

TABLE DES MATIERES

1. Présentation du projet 3
1.1 Contexte général 3
1.2 L'évolution de la politique agricole et des besoins pour l'agriculture 3
1.3 Cadre légal 5
1.4 Incidences du dispositif fédéral sur le Canton 5
1.5 Pratique cantonale 6
1.5.1 Activités et personnel 7
1.5.2 Rôles de la DGAV et de l'OCA 7
1.5.3 Les bénéficiaires de subventions 8
1.5.4 Articulation des taux AF cantonaux 8
1.5.5 Rôle de coordinateur de la DGAV 8
1.6 Rôle des communes 8
1.6.1 Impact sur les finances communales 9
1.6.2 Exemple de projet AF communal du point de vue financier 9
1.7 Les syndicats AF 10
1.8 Historique financier 10
1.9 Engagements futurs 11
1.10 Les AF et l'aménagement du territoire 12
1.11 Considérations financières 12
1.11.1 Charges liées 12
1.11.2 Charges nouvelles 12

2. Conséquences du projet de décret 13
2.1 Conséquences sur le budget d'investissement 13
2.2 Amortissement annuel 13
2.3 Charges d'intérêt 13
2.4 Conséquences sur l'effectif du personnel 13
2.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement 14
2.6 Conséquences sur les communes 14
2.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie 14
2.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences) 14
2.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA 14
2.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD 15
2.10.1 Préambule 15
2.10.2 Principe 15
2.10.3 Quotité de la dépense 16
2.10.4 Moment de la dépense 16
2.10.5 Conclusions 17
2.11 Découpage territorial (conformité à DecTer) 17
2.12 Incidences informatiques 17
2.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences) 17
2.14 Simplifications administratives 17
2.15 Protection des données 17
2.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement 18

3. Conclusion 19

PROJET DE DECRET 22

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 3%, parmi les plus élevés de Suisse. La politique agricole actuelle (PA) 18-21 accentue le virage amorcé par la PA 14-17 avec une enveloppe financière diminuée par rapport à la période 2014-2017. Le Parlement fédéral avait donné un signal clair en mettant en place un système incitant les exploitations agricoles à plus d'efficience dans l'utilisation des ressources et à plus de biodiversité. Avec la Politique agricole 22+, le Conseil fédéral vise à renforcer l'orientation marché, la dynamique entrepreneuriale et la capacité d'innovation du secteur agricole.

La mission des améliorations foncières (AF) consiste à accompagner ces changements. Dans ce contexte, elles ont trois rôles clés à jouer en terme de politique publique agricole :

- Améliorer la valeur ajoutée du secteur agricole vaudois en diminuant les coûts de production est le cœur de la mission des AF. Les cofinancements des entreprises individuelles (fermes, bâtiments ruraux) en plaine et en montagne, les structures de mise en valeur de la production (fromageries, abattoirs, etc.) et des infrastructures à usage agricole (remaniements parcellaires, chemins, assainissements, adduction d'eau, etc.) sont les principaux outils de cette politique. Ces démarches peuvent avoir lieu dans le cadre d'un syndicat AF, ou de projets de développement régional agricole (PDRA), ou encore de travaux communaux, principalement lorsque des dessertes agricoles doivent être remises en état ou des assainissements opérés.

- Réconcilier intelligemment l'agriculture productive et l'environnement pour améliorer la compétitivité d'une agriculture vaudoise durable. Les AF sont au cœur des tensions dans le territoire, entre production agricole et infrastructures agro-écologiques ainsi qu'en matière de renaturation des cours d'eau, projets qui s'effectuent souvent au détriment des surfaces d'assolement. Parallèlement, la remise en état des réseaux de drainage est à l'origine de nouveaux projets permettant le maintien des surfaces d'assolement parmi les plus fertiles du canton. Les AF, dans une perspective de gestion du territoire rural et par leur rôle de financeur de ces travaux, arbitrent ces conflits d'usage dans l'intérêt d'une agriculture durable. Ils diminuent les impacts dans le territoire rural induits par la réalisation d'infrastructures d'intérêt général.

- Anticiper les futurs changements du système de production agricole. Deux exemples illustrent cette problématique. Le réchauffement climatique et la modification de la répartition annuelle des précipitations qu'il induit, ainsi que les interdictions de pompage qui en découlent. Ces interdictions nécessitent de repenser la gestion de l'eau dans certaines régions avec, à la clé, des projets d'irrigation de terres agricoles à partir de pompages lacustres. La lutte contre l'érosion du sol prend de l'importance, notamment dans les exploitations sans bétail, sur des terres peu organiques, et la nouvelle politique agricole va également dans ce sens avec de possibles mesures ciblées sur cette problématique.

1.2 L'évolution de la politique agricole et des besoins pour l'agriculture

Les instruments des améliorations foncières font partie du dispositif d'accompagnement et de développement des structures agricoles. Ils ont en particulier, comme objectif un gain de valeur ajoutée dans le domaine agricole par la diminution des coûts de production, ainsi qu'une meilleure valorisation commerciale et qualitative des produits. De même, dans le domaine de l'agro-écologie, ils visent l'amélioration de la biodiversité agricole, la préservation des paysages ruraux, les économies d'énergie ainsi que la production d'énergie renouvelable.
En plus de ces aspects liés à la politique agricole cantonale et fédérale, où les AF jouent d'ores et déjà un rôle central, la Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires (DGAV), a effectué une réflexion plus générale des besoins de l'agriculture vaudoise, et propose d'élargir la portée des AF à des thématiques telle que la protection des sols tourbeux (lutte contre la minéralisation), la lutte contre les glissements de terrain et l'érosion ou la mise en place d'un contexte favorisant une meilleure valorisation du lait par l'entremise de différentes mesures présentées dans le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la production laitière vaudoise et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Stéphane Montangero et consorts – *Payons le juste prix, pour le lait mais pas seulement !* (17_POS_248) dénommé « paquet lait ». En effet, tout en restant dans le cadre légal actuel, il est nécessaire d'envisager une adaptation des possibilités de

soutiens de type AF pour des projets visant à maintenir et améliorer les capacités de production agricole se trouvant altérées par des pratiques culturales ou des causes naturelles.

La politique agricole fédérale PA 22+ qui est en phase d'évaluation actuellement, sera débattue au parlement fédéral entre le printemps 2020 et le printemps 2021. Néanmoins, les traits principaux sont déjà connus. Il s'agira de faire en sorte que l'agriculture suisse ait plus de succès sur les marchés en suisse et à l'étranger, tout en ménageant encore plus qu'actuellement les ressources naturelles. Par exemple, le plan phytosanitaire fédéral prévoit la diminution des risques engendrés par l'usage des produits phytosanitaires. Les nouvelles dispositions sur l'érosion se traduisent par des sanctions très élevées en cas d'atteinte aux sols par des pratiques agricoles inadaptées. Les renaturations de cours d'eau sont planifiées et l'objectif est de renaturer l'ensemble des cours d'eau du Canton de Vaud, ce qui aura des répercussions sur les remaniements parcellaires et les aménagements d'irrigation dans les plaines. Les infrastructures écologiques (par ex. pour l'eau, les sols ou la biodiversité) devront être conçues pour des services écosystémiques efficaces, prévus pour durer et pour abaisser le coût de leur prestation par les agriculteurs. La combinaison des performances des exploitations agricoles à la fois sur le marché des productions agricoles et des services écosystémiques, entraîne un besoin en investissements individuels, mais aussi collectifs très importants. L'adaptation des structures est la seule capable de baisser les coûts à long terme et de permettre la transition agroécologique que prévoit cette nouvelle politique agricole.

Avec l'augmentation des températures ces prochaines décennies, l'approvisionnement en eau devra répondre à cette évolution climatique et de nouvelles infrastructures d'irrigation sont actuellement à l'étude.

Le rapport du Conseil d'Etat sur la politique et l'économie agricole vaudoise de 2014 contient, en seconde partie, sa vision pour le développement de l'économie agricole productive du Canton, avec les priorités stratégiques qui en découlent, dans le but d'une reconquête par les producteurs vaudois de la valeur ajoutée à la production primaire des denrées alimentaires. Les outils AF doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés dans ce rapport et d'orienter l'agriculture vaudoise, à la fois vers la création de plus-values et de développement durable, en soutenant l'ensemble des acteurs des filières de production agricole, tout en respectant l'environnement par le biais de réalisations concrètes.

Ainsi, l'aide cantonale se doit de respecter la stratégie du Conseil d'Etat pour ce qui concerne le développement agricole mais aussi de s'adapter aux conditions cadre 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. En application du programme de législature pour la protection des ressources[1] ce soutien doit s'axer (i) Sur la protection des ressources encore existante ; (ii) sur l'adaptation au changement en considérant la qualité et la disponibilité de la ressource ; et (iii) sur la réhabilitation, la prévention de la vulnérabilité et l'optimisation de la résilience de la ressource sol (érosion, sols organiques minéralisés, compaction, etc.). Ainsi, par ce projet de crédit-cadre, il est prévu de soutenir les réalisations existantes suivantes :

- Remaniements parcellaires, y. c. travaux d'équipements et aménagements écologiques
- Réseaux agro-écologiques, valorisation du paysage et stratégie agricoles régionales (SAR) (en projet pour la PA 2022+)
- Construction de chemins et téléphériques d'alpages
- Gestion efficiente ou intégrée des eaux :
    - 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 et réhabilitation des sols (érodés, minéralisés, compactés, etc.)
- 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 vignes et mesures d'intégration des constructions agri-viticoles).

[1] Programme de législature du conseil d'Etat 2017-2022 ; Cohésion sociale et qualité de vie : 1.13 Politique climatique / gérer les ressources naturelles

Compte tenu du contexte lié à la politique agricole et des nouveaux enjeux agricoles, il est aussi prévu de mettre en place un soutien spécifique pour :

- L'érosion
- La mise en place d'un contexte favorisant une meilleure valorisation du lait

1.3 Cadre légal

Les améliorations foncières 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 également 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 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.

1.4 Incidences du dispositif fédéral sur le Canton

Pour permettre la mise en œuvre du subventionnement conjoint (Confédération-canton) évoqué au point 1.3 ci-avant, les projets d'améliorations foncières doivent satisfaire aux conditions de la législation fédérale et cantonale.

En d'autres termes, les aides de type AF sont inscrites dans les bases légales fédérales pour les entités correspondant aux critères d'octroi. Si un bénéficiaire potentiel est susceptible de se voir octroyer des subventions fédérales, il doit pour y avoir accès être subventionné par le Canton. Ceci a pour conséquence qu'une majorité des subventions cantonales doivent être octroyées en tant que complément des subventions fédérales dans une logique de réciprocité.

Dans une minorité des cas, le Canton soutient des projets au moyen de subventions cantonales uniquement. C'est le cas pour les bâtiments ruraux et les réseaux d'eau potable en zone de plaine, ainsi que les réfections des murs de vignes.

Lorsque le Canton se rend compte que la Confédération peut subventionner un projet, il transmet le dossier à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et, selon son importance, invite un collaborateur de l'OFAG à une expertise fédérale qui doit permettre de se déterminer sur les enjeux propres au projet, de vérifier le bien-fondé de la demande de subvention et communiquer, de manière encore indicative, les taux de subventionnement.

Cet état de fait permet de distinguer deux points cruciaux dans la compréhension de la gestion des AF cantonales. Le premier est le caractère lié des charges relatives aux subventions cantonales qui donnent accès aux subventions fédérales. Le deuxième point important est la posture proactive que le Canton doit adopter dans la gestion des demandes pour que des projets vaudois entrant dans le cadre des critères fédéraux aboutissent. Cet encouragement ne peut se faire sans avoir des moyens financiers prêts à être octroyés. Ce crédit-cadre s'inscrit directement dans cette optique, en visant à acquérir suffisamment de subventions cantonales pour obtenir des aides fédérales.

En conséquence, l'un des objectifs principal dans la mise en œuvre cantonale des AF est de mobiliser le plus de moyens fédéraux possibles pour voir aboutir tous les projets de développement rural que l'Etat estime nécessaire de soutenir dans le canton. Comme dit précédemment, il est possible d'atteindre cet objectif en assurant aux projets vaudois un financement à fonds perdus, mais aussi en mettant en place une promotion des AF par le biais d'un important travail de conseil auprès des intéressés, par exemple en s'appuyant sur les activités de vulgarisation déléguées à Prométerre ou sur celles de formation continue émanant de la Société vaudoise des améliorations foncières (SVAF).

Le tableau ci-dessous montre les différentes catégories de projets et leurs sources de subventionnements au niveau cantonal et fédéral.

Projets AF	VD	CH
Syndicats AF en zone agricole	X	X
Communes et associations	X	X
Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X
Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X	
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X	
Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X
Fosses à purin	X	X
Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X
Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X	
Réseaux d'irrigation	X	X
Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X	
Erosion	X	X
Minéralisation des sols tourbeux	X	X
Paquet lait – mesure 3 (soutien pour les nouvelles fermes laitières ou la conversion au lait de non-ensilage)	X	

1.5 Pratique cantonale

Le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), au travers de la DGAV, Direction de l'agriculture (DAGRI), secteur améliorations foncières, a pour mission de déterminer et de gérer le soutien financier cantonal au titre des améliorations structurelles agricoles. Comme cela sera précisé au point 1.6.2, une partie des tâches d'instruction des dossiers a été déléguée à l'Office de crédit agricole (OCA) de Prométerre, pour ce qui concerne les bâtiments ruraux notamment, mais c'est la DGAV ou le DEIS qui ont la compétence de prendre toutes les décisions d'octroi. Les montants sont alloués sous la forme de subventions cantonales à fonds perdus, complétés, cas échéant, par des moyens financiers octroyés par la Confédération au même titre.

Ainsi, si les projets représentent un intérêt agricole et que les conditions d'octroi sont remplies, la demande de subvention est acceptée. Les demandes de subvention de type améliorations foncières concernent une multitude de réalisations. Parmi celles-ci, certaines peuvent revêtir une certaine urgence (fosses à purin, rural ou encore lorsqu'un exploitant doit construire rapidement dans le but de respecter les exigences légales) alors que d'autres demandes le sont moins (la réfection des chemins communaux ne doit pas toujours être réalisée très rapidement

par exemple). La DGAV peut donc être amenée à prioriser les demandes en tenant compte des réalisations concernées et de l'urgence de celles-ci.
Si, après vérification, un projet ne présente pas d'intérêt agricole, la DGAV ou l'OCA n'entrent pas en matière. Il n'existe cependant pas de taux de refus spécifique par catégorie.

1.5.1 Activités et personnel

Depuis le 1er janvier 2016 les activités relatives aux améliorations foncières agricoles sont traitées au sein de la DGAV.
Actuellement c'est le secteur AF de la DAGRI qui est en charge des AF. Six collaborateurs y traitent les dossiers, soit cinq ingénieurs conseil et une gestionnaire de dossier. Cela représente 5.3 emplois temps plein (ETP).

1.5.2 Rôles de la DGAV et de l'OCA

En charge du volet agricole des AF, la DGAV a pour mission d'assurer la haute surveillance sur les entreprises AF du Canton. La haute surveillance consiste à suivre les projets en vérifiant le déroulement des opérations et en s'assurant du bon fonctionnement des entreprises AF, autant au niveau administratif qu'au niveau des réalisations. D'un point de vue général, il est possible de distinguer deux types de mesures AF : les individuelles touchant une exploitation agricole, et les collectives qui touchent plusieurs exploitations, des corporations de droit public, des associations ou des communes. Il s'agit donc d'une distinction en fonction du bénéficiaire. En ce qui concerne les types de réalisations possibles, le Canton distingue également deux grandes familles de réalisations AF :

- les réalisations liées aux bâtiments ruraux au sens large (ruraux, fosses à purin, petites viabilités) qui sont des améliorations liées aux structures des exploitations agricoles
- les améliorations foncières au sens strict, c'est-à-dire liées au sol et au foncier (chemins, remaniements parcellaires, érosion, irrigation, etc.)

C'est sur la base de ces distinctions qu'il est possible de définir qui de la DGAV ou de l'OCA est compétent pour un projet donné. La DGAV s'occupe donc des mesures collectives et les améliorations foncières au sens strict. Pour sa part, l'OCA est compétent pour l'analyse et l'instruction des projets en lien avec les mesures individuelles et les bâtiments ruraux. Comme dit plus haut, il s'agit d'une délégation de compétences qui doit permettre un traitement homogène des projets de constructions avec un seul interlocuteur à disposition des bénéficiaires de subventions, puisque l'OCA gère déjà sur délégation, les crédits d'investissement fédéraux et cantonaux (prêts sans intérêt) et que la grande majorité des projets font appel à ce type de financement en complément aux subventions à fonds perdus.
L'OCA s'occupe également de l'instruction des projets de réfection des murs de vigne en Lavaux et des autres mesures prévues par la LLavaux pour lesquels un montant de deux millions avait été affecté à cet effet. Actuellement, CHF 365'000.- sont encore disponibles.
Si c'est l'OCA qui effectue l'instruction des dossiers, c'est toujours la DGAV, ou le Chef du DEIS selon le montant, qui prend la décision d'octroi d'une subvention.

Le tableau ci-dessous synthétise la répartition des projets entre la DGAV et l'OCA.

Projets AF	Compétences
Syndicats AF en zone agricole	DGAV
Communes et associations	DGAV
Projets de développement régional agricole (PDRA)	DGAV
Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	DGAV
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	Prométerre (OCA)
Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	Prométerre (OCA)
Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	DGAV
Fosses à purin	Prométerre (OCA)
Réseaux d'adduction d'eau potable	DGAV

Réseaux d'irrigation	DGAV
Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	Prométerre (OCA)
Erosion	DGAV
Minéralisation des sols tourbeux	DGAV
Paquet lait – mesure 3	Prométerre (OCA)

1.5.3 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, dans la grande majorité, des cas des communes et pour les constructions de bâtiments ruraux ce sont 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.

1.5.4 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.

1.5.5 Rôle de coordinateur de la DGAV

Lorsqu'un projet AF relativement important et touchant à des problématiques transversales est mis en place, la DGAV consulte les services et les organismes concernés. En effet, la DGAV se doit de vérifier l'adéquation des projets AF avec les autres politiques publiques cantonales, mais aussi de s'assurer que l'OFAG ait toutes les informations requises en main. L'OFAG consultera pour sa part les offices concernés au niveau fédéral. La loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) implique obligatoirement une coordination pour tout ce qui est en lien avec les milieux naturels (qualité et réseaux écologiques, biotopes des inventaires nationaux relevant de la LPN, objets d'importance cantonale relevant de la LPNMS, Prairies et pâturages secs (PPS), etc.). C'est principalement avec la Direction générale de l'environnement (DGE), Division Biodiversité et Paysage, que la DGAV collabore afin que les projets AF cantonaux respectent au mieux les différentes bases légales. Cette collaboration se concrétise sous la forme de consultation formelle sur des projets spécifiques, de discussions visant la mise en place d'une pratique cantonale mais aussi en invitant parfois les services concernés à une expertise fédérale.

1.6 Rôle des communes

Tel qu'exposé plus haut, les communes sont directement concernées par plusieurs réalisations. Elles sont bénéficiaires d'une grande partie des aides cantonales et fédérales parce qu'elles sont impliquées dans la gestion d'ouvrages AF existants ou de nouveaux projets. En effet, l'entretien des chemins AF est de la compétence communale. Il s'agit d'une obligation au sens de l'art. 103 LAgr. L'entretien lui-même n'est pas subventionnable. Par contre la réfection et la remise en état périodique (REP) des chemins peuvent, quant à elles, être subventionnées. Dès lors, les communes jouent un rôle primordial dans le maintien, voire l'amélioration des ouvrages AF existants.

L'OFAG estime qu'environ CHF 10 milliards de travaux de type AF ont été réalisés en Suisse depuis le début des AF. Il est donc possible d'admettre que le Canton de Vaud, qui représente environ 10% de la surface agricole utile suisse, a plus d'un milliard de CHF d'investissement à entretenir. Ces ouvrages demandent certes un entretien régulier de la part des communes, mais il arrive un moment où il faut aller au-delà de cette mesure et donc effectuer des REP ou des réfections, voire apporter des améliorations importantes à l'ensemble du dispositif existant.
Dans le cadre de la mise en place du présent décret, et compte tenu de l'importance fondamentale du rôle des communes, la DGAV a souhaité estimer le montant des travaux communaux nécessaires, en demandant aux communes de mener à bien une enquête sur leurs besoins en termes de travaux AF pour les prochaines années. Les résultats de cette étude sont explicités au point 1.9 mais il est évident que, si faute de subventions cantonales, les travaux communaux ne peuvent pas être réalisés, c'est l'ensemble des investissements déjà effectués qui sera touché, car les installations construites il y a de cela plusieurs décennies doivent être améliorées et, pour certaines, entièrement refaites. Au vu des nombreuses réponses communales, il est possible d'en conclure que les communes souhaitent vivement maintenir et améliorer les installations AF sur leur territoire.

1.6.1 Impact sur les finances communales

En tenant compte dans les grandes lignes de la procédure en vigueur, à partir du moment où des travaux sur le réseau de chemins AF d'une commune doivent être réalisés, la commune mandate un bureau pour obtenir une étude. Etant donné que les montants peuvent être importants, la DGAV demande que l'étude en question porte sur l'ensemble des besoins communaux à moyen terme, afin de permettre une planification optimale des octrois de subventions mais surtout pour mettre en place le financement de la part communale car la Municipalité devra demander un financement au pouvoir législatif.
Lorsque les conditions sont remplies, les subventions cantonales ainsi que, le cas échéant, fédérales peuvent être octroyées et les travaux peuvent débuter.

1.6.2 Exemple de projet AF communal du point de vue financier

Pour essayer de bien rendre compte de l'importance des subventions cantonales sur les entreprises communales AF, voici un exemple simplifié sur le financement d'un chemin AF d'une commune située en zone de plaine.

Les chemins AF d'une commune vaudoise sont affaissés et partiellement détruits par endroits. Les banquettes ont presque disparu sous la pression des machines agricoles plus lourdes et plus larges qu'au moment de leur construction, il y a de cela 40 ans, lors du dernier remaniement parcellaire. Consciente de l'importance des dessertes agricoles dans la commune, la Municipalité a mandaté un bureau qui a effectué une étude sur tous les chemins AF, et proposé un ordre de priorité selon l'état des différents chemins. Pour les tronçons concernés par la première étape (3'000 m'), le coût est estimé à 450.- CHF / m'. La DGAV a suivi l'étude dès le début et transmis le dossier à l'OFAG. En plus de la procédure habituelle, une expertise fédérale a eu lieu et des taux de 30 % pour le Canton et de 25 % pour la Confédération ont été indiqués, pour déterminer le montant subventionnable il est précisé que l'intérêt agricole est total. Pour cette première phase, il y a donc :

Coût global :		1'350'000.-
Montant subventionnable :		1'350'000.-
Subventions :		
	VD : 405'000.-	
	CH : 337'500.-	
		742'500.-
Part communale		**607'500.-**

Ainsi, en pouvant subventionner ce projet, le Canton permet l'obtention d'une subvention fédérale et donc une subvention totale de 55 %. 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. Suivant les projets, les propriétaires fonciers peuvent également être mis à contribution.

L'exemple reproduit, ci-dessus, concerne une commune en zone de plaine. Pour un projet en zone de montagne, les coûts sont plus élevés et la participation communale peut descendre jusqu'à environ 10%, les subventions fédérales et cantonales pouvant aller jusqu'à 90% selon les projets.

1.7 Les syndicats AF

Lorsque le besoin d'une intervention AF se fait sentir (il s'agit dans la majorité des cas d'un remaniement parcellaire et des travaux collectifs qui lui sont liés), les initiateurs (communes ou propriétaires fonciers généralement) font procéder à une étude préliminaire selon l'art. 19a LAF ; cette étude est pilotée par une commune. La DGAV détermine alors si l'entreprise proposée répond aux dispositions légales et aux priorités cantonales et en ratifie le cahier des charges.

Le rapport de l'étude préliminaire présente les solutions et mesures préconisées sous forme d'esquisse. Il statue sur la nécessité, la faisabilité, les coûts du projet et propose la démarche foncière adéquate à mettre en œuvre. Ce rapport, accompagné des préavis des services de l'Etat, fait l'objet d'une consultation publique. Le Conseil d'Etat se détermine alors sur l'engagement au soutien du projet, en conséquence de quoi l'Etat est engagé financièrement. A ce stade, la Confédération et les communes concernées prennent également position sur le principe de soutien financier au projet.

Les propriétaires ont alors toutes les informations et décisions requises pour créer le syndicat AF. Le déroulement d'un syndicat AF passe par une série d'étapes qui permettent d'avancer dans l'étude, puis dans la réalisation des travaux, tout en laissant la possibilité d'un contrôle démocratique (consultation et enquête publique) à chacune des étapes clé. Après l'enquête publique, l'avant-projet des travaux collectifs fera encore l'objet d'une approbation cantonale, qui lui confère un statut similaire à celui d'un plan d'équipement ou d'affectation routière. Les allocations de subventionnement seront effectuées ensuite par la DGAV, au fur et à mesure de la réalisation des travaux (étape par étape), généralement après la mise en soumission des travaux.

Bien que la décision de principe du soutien financier, synonyme de l'engagement de l'Etat, soit prise sur la totalité des montants à engager, avant la constitution d'un syndicat AF, il n'est pas rare que les octrois de subventions concernent, au final, plusieurs crédits-cadre AF (objets d'investissement) répartis dans le temps en fonction de la durée de vie du syndicat, qui est de l'ordre de 15 à 20 ans. La durée d'exploitation des crédits-cadres imposée par l'art. 33, al. 2 LFin et par l'art. 37, al. 2 LFin est en effet de 10 ans.

1.8 Historique financier

Actuellement les projets AF peuvent être financés par les crédits cadre suivants :

- Améliorations foncières 2010-2014 : Ce crédit-cadre de CHF 32 millions décrété par le Grand Conseil, le 15 mars 2011, en faveur des AF pour la période 2010-2014 (objet d'investissement I.000132.01) peut être utilisé par le biais des tranches de crédits annuelles (TCA) jusqu'en 2021. Il ne peut plus être utilisé pour de nouveaux octrois.

- 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 au niveau des octrois jusqu'au 2 juin 2019. Ce crédit restera toutefois utilisé par le biais des tranches de crédit annuelles (TCA) jusqu'en 2025. A ce jour le total de CHF 22 millions a été octroyé.

- 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 au niveau des octrois jusqu'au 2 novembre 2019. Ce crédit restera toutefois utilisé par le biais des tranches de crédit annuelles (TCA) jusqu'en 2025. A ce jour 1.5 millions ont été octroyés et 2 millions sont préengagés pour des projets.

- 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 tranches de crédit annuelles (TCA) jusqu'en 2029. A ce jour CHF 15 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 DGAV, il est fort probable que le crédit-cadre 2017-2019 soit épuisé d'ici la fin du mois de septembre 2019. 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 s'assurer de la poursuite sans interruption des missions de soutien financier à la politique agricole de l'Etat, comme cela sera démontré au chapitre 1.9.

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, ce qui fait qu'en cas de retard éventuel dans un projet, la DGAV ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre pour le faire avancer.

1.9 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 ;
- les nouvelles étapes de travaux de syndicats en cours ;
- les versements pour les anciens syndicats déjà engagés dans des crédits-cadre périmés ;
- 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, fosses à purin, paquet lait, 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 protection et de réhabilitation des sols (érodés, minéralisés, compactés, etc.);
- des projets liés à la lutte contre l'érosion pour répondre à la nouvelle orientation de la politique agricole fédérale

Au 31 mai, il y a CHF 39,1 millions de pré-engagements (montants non réservés mais prévus) en se basant sur les projets dont la DGAV et l'OCA ont connaissance pour ces prochaines années, et en comptant la moitié des estimations des communes reçues suite à l'enquête de la DGAV. Le tableau ci-dessous indique la répartition de ces pré-engagements entre les différentes catégories de projets d'AF.

Catégories	Bénéficiaires	Pré-engagements
C1	**Nouveaux syndicats, communes et associations**	**18'097'500**
C2	**Projets de développement régional agricole (PDRA)**	**500'000**
C3	**Réseaux écologiques / Paysage**	**421'690**
C4	**Bâtiments ruraux et viabilités en zone collines et montagnes**	**4'124'600**
C5 C6	**Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine**	**2'687'300**
C7	**Projets liés au développement des filières de production**	**1'406'000**
C8	**Fosses à purin**	**0**
C9	**Réseaux d'adduction d'eau**	**2'597'190**
C10	**Réseaux d'irrigations**	**9'280'000**
C11	**Mesures LLavaux art. 12**	**0**
	Totaux	**39'114'280**

Des projets encore inconnus concernent surtout les demandes individuelles émanant des exploitants agricoles directement. En effet, il n'est guère aisé de définir les besoins d'une exploitation agricole en terme 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.

Plusieurs crédits-cadre AF accordés par le Grand Conseil entre 1976 et 2011 ont été clôturés. Ces crédits-cadre comprenaient cependant des projets dans 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 CHF 3'486'590.-.

Selon les prévisions, le crédit-cadre de CHF 24 millions sera donc engagé dans son ensemble entre 2019 et 2021. Cette somme devrait permettre d'assurer la mise en place des projets AF et d'ainsi 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.

Le tableau ci-dessous donne une idée de la répartition prévue entre les projets, compte tenu des estimations des besoins pour les années 2019 à 2021. Vu que la DGAV n'est pas le maitre d'ouvrage, il est toutefois difficile d'estimer l'avancement des projets.

	Bénéficiaires	**Subventions VD**
C1	**Nouveaux syndicats, communes et associations**	**9'000'000**
C1.1	**Anciens syndicats, octrois effectués sur les CC bouclés**	**3'400'000**
C2	**Projets de développement régional agricole (PDRA)**	**500'000**
C3	**Réseaux écologiques / Paysage**	**420'000**
C4	**Bâtiments ruraux et viabilités en zone collines et montagnes**	**4'200'000**
C5 **C6**	**Bâtiments ruraux et viabilités en zone plaine** **y compris la Mesure n° 3 paquet lait**	**2'100'000**
C7	**Projets liés au développement des filières de production**	**1'500'000**
C8	**Fosses à purin**	**200'000**
C9	**Réseaux d'adduction d'eau**	**1'700'000**
C10	**Réseaux d'irrigations**	**900'000**
C11	**Mesures LLavaux art. 12**	**60'000**
C12	**Projets de protection et de réhabilitation des sols**	**20'000**
	TOTAL	**24'000'000**

1.10 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.

1.11 Considérations financières

1.11.1 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 principalement 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.

1.11.2 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.000750.01 Améliorations foncières 2019-2021 pour un montant de CHF 24 millions.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2019	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Total
a) Subventions d'améliorations foncières : dépenses brutes	600	7'000	12'600	8'400	7'400	1'000	37'000
a) Subventions d'améliorations foncières : recettes de tiers	200	2'500	4'400	3'000	2'600	300	13'000
a) Subventions d'améliorations foncières: dépenses nettes à charge de l'Etat	**400**	**4'500**	**8'200**	**5'400**	**4'800**	**700**	**24'000**
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'Etat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
c) Investissement total : dépenses brutes	600	7'000	12'600	8'400	7'400	1'000	37'000
c) Investissement total : recettes de tiers	200	2'500	4'400	3'000	2'600	300	13'000
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	**400**	**4'500**	**8'200**	**5'400**	**4'800**	**700**	**24'000**

Le présent objet est prévu au budget 2020 et au plan d'investissement 2021-2024. Lors de la prochaine réévaluation, les tranches de crédit annuelles seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

2.2 Amortissement annuel

L'investissement de CHF 24'000'000 sera amorti en 25 ans ce qui correspond à une charge de CHF 960'000 par an (CHF 24'000'000 / 25).

2.3 Charges d'intérêt

La charge d'intérêt au taux de 4 % s'élève à CHF 528'000 par an (CHF 24'000'000 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 dès 2020 au budget du DEIS à hauteur de CHF 324'400.-, à la rubrique 041/3636.

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'Etat 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.

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

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

Les améliorations foncières sont en lien avec plusieurs mesures et actions du Programme de législature :

- 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'Etat, 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'Etat 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 parties (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).

De par 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 législature 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 1er mai 2014, a encore renforcé cette notion de tâche publique en imposant aux collectivités publiques (Canton et communes) la préservation des zones agricoles. Dans ces conditions et pour remplir les exigences de la LAT, l'Etat 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'Etat est inexistante.
Le Conseil d'Etat a déterminé, en date du 4 septembre 2013, que l'engagement annuel des crédits aux améliorations foncières sera de CHF 10 millions, par année, pour les deux ans à venir. Les 24 millions du présent décret s'inscrivent dans la ligne de la décision du Conseil d'Etat 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.
Ainsi, 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'Etat a décidé de fixer le montant des subventions, pour les améliorations foncières, à CHF 10 mios 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 2017-2019 sera totalement engagé d'ici fin septembre 2019.

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'Etat 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 d'une tâche publique a été clairement démontrée. 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 que le caractère indispensable de ces dépenses est difficilement discutable, d'autre part.

Toutefois, il sied 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'Etat 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 faite au tableau récapitulatif des besoins par catégorie de subvention pour les années 2019 à 2021, figurant au chapitre 1.9 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 Mesure LLavaux art. 12.

Par souci d'équivalence, il est proposé d'appliquer une quote-part de charges nouvelles identique à celle retenue dans le précédent 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), soit 21.8% du montant total du projet de décret. En l'espèce, le montant des charges nouvelles s'élèvent à CHF 5'232'000.-, dont les charges d'intérêts et d'amortissement seront compensées par le DEIS à hauteur de CHF 324'400.- en 2020.

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 2019	Année 2020	Année 2021	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0
Charge d'intérêt	0	528'000	528'000	1’056'000
Amortissement	0	960’000	960’000	1'920’000
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0
Total augmentation des charges	**0**	**1’488’000**	**1’488’000**	**2’976’000**
Diminution de charges	0	324’400	324’400	648’800
Revenus supplémentaires	0	0	0	0
Total net	0	**1'163’600**	**1'163’600**	**2'327’200**

3. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant un crédit-cadre de CHF 24 millions, en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2019 à 2021.

PROJET DE DÉCRET
accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 24 millions destiné à financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour une durée de deux ans
du 21 août 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

[1] Un crédit-cadre de CHF 24 millions est accordé au Conseil d'Etat pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières agricoles pour une durée de deux ans.

Art. 2

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

Art. 3

[1] Le Conseil d'Etat 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.