

Gestion des crédits-cadres pour les améliorations foncières en zone agricole

Synthèse du rapport d'audit



Se prémunir contre
les risques d'inefficacité

Rapport n°88

Novembre 2024

Une synthèse de ce rapport et une capsule vidéo de présentation des travaux d'audit sont librement accessibles sur la page Internet de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.cdc-vd.ch.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Photo page de couverture : © Adobe Stock #8981414.



Pourquoi auditer la gestion des crédits-cadres des améliorations foncières en zone agricole ?

Depuis 2010, le Grand Conseil vaudois a approuvé six crédits-cadres d'un total de **193 millions de francs pour financer des projets d'améliorations foncières (AF)**. Il s'agit de subventions pour des communes (réfection de chemins agricoles, travaux d'adduction d'eau, etc.) ou pour des exploitant·e-s agricoles (construction d'étables, de places de lavage, de murs de vigne, etc.). Ces subventions sont essentielles à l'agriculture et favorisent également l'économie locale : la Cour estime qu'un franc de subvention AF engendre trois autres francs pour l'économie, surtout dans la construction.

La Confédération cofinance l'amélioration de ces structures agricoles, mais laisse **la possibilité aux cantons de s'organiser selon leurs spécificités et de financer les types d'AF qu'ils jugent nécessaires**. D'où la particularité vaudoise de soutenir la construction de ruraux (étables) en plaine et en zone de montagne, alors que la Confédération ou des cantons agricoles importants comme Berne et Fribourg ne le font que dans le second cas de figure.

Le monde des AF a changé et s'est complexifié en un quart de siècle, notamment en ce qui concerne le type d'infrastructure subventionnée. Après avoir redessiné les parcelles agricoles (avec des syndicats d'améliorations foncières), les AF se focalisent davantage sur des projets individuels de modernisation de l'appareil de production agricole. C'est la Direction générale de l'agriculture, la viticulture et les affaires vétérinaires (DGAV) qui est compétente pour soutenir financièrement les projets d'AF.

La gestion de ces crédits-cadres pour les AF comportent néanmoins des risques. **L'octroi et le suivi de ces aides à la réalisation d'AF, ainsi que leur surveillance doivent répondre à des impératifs de conformité, de régularité, de performance et de durabilité pour garantir la qualité de la dépense publique et la réputation de l'action de l'Etat**. Voici pourquoi la Cour a audité la gestion de deux crédits-cadres AF de 54 millions de francs, soit des subventions octroyées à quelque 430 projets entre 2019 et 2023.

L'audit répond à la question suivante :

La gestion des crédits-cadres dédiés aux améliorations foncières en zone agricole est-elle performante ?

La Cour a analysé l'action de la DGAV et de son mandataire, l'Office du crédit agricole (OCA), une filiale de Prométerre, pour mener ces démarches de manière performante tout en répondant aux principes de durabilité. Elle a confronté cette action aux bonnes pratiques en matière de politiques publiques, d'octrois de subventions et de conformité aux marchés publics, et a réalisé des comparaisons avec les cantons de Berne et de Fribourg. Une cinquantaine de dossiers AF, soit plus de 10 % des octrois, a été examinée par la Cour (un tiers instruit par la DGAV, les deux autres tiers par l'OCA). Une seconde analyse de données, cette fois-ci sur une vingtaine de dossiers, a été effectuée sur l'efficacité des subventions allouées pour des constructions d'étables. Il s'agissait ici d'apprécier si les objectifs en matière de nombre et de type de bovins ont été atteints par les exploitant·e-s. Enfin, le travail d'examen de la Direction générale de l'environnement (DGE) lors de démarches d'obtention d'un permis de construire, préalable à un projet de subventionnement d'AF, a aussi été audité.



Les trois entités auditées

La tâche d'instruire des demandes de subvention pour une AF est répartie entre deux entités. **Les demandes des collectivités sont traitées par le secteur des améliorations foncières de la DGAV (ci-après secteur AF), tandis que celles des exploitant·e·s individuel·le·s sont instruites par l'OCA.** Depuis 2016, sur la base d'une convention de prestations avec l'association Prométerre, la DGAV rétribue annuellement cet Office du crédit agricole pour le traitement des demandes de subventions aux AF (300'000 francs, ainsi que 100'000 francs pour monitorer les engagements financiers et les risques).

Pour les exploitant·e·s agricoles, cette configuration simplifie les démarches : l'OCA fonctionne comme un « guichet unique » pour les subventions aux AF et/ou les crédits à l'investissement agricole (prêts sans intérêts de fonds fédéraux et cantonaux) liés à un même projet. Dans tous les cas, c'est l'Etat – soit la DGAV ou, selon le montant d'aide concerné, la cheffe de Département de tutelle – qui octroie la subvention aux AF, l'OCA n'ayant pas de compétence décisionnelle.

La DGE constitue la troisième entité auditée. Par le passé, sa division BIODIV, chargée de la protection du patrimoine naturel et paysager, a en effet alloué des subventions additionnelles à des AF. Surtout, cette division fixe aux porteurs de projets d'AF des exigences dans le cadre des démarches d'obtention du permis de construire, préalable aux projets d'AF.



Les principaux constats

L'audit conclut que, dans leurs champs de compétence respectifs, **les entités auditées – DGAV, OCA et DGE – traitent les demandes de subventions aux AF avec célérité.** Toutefois, des potentiels d'améliorations significatifs existent sur les points suivants :

*Des insuffisances apparaissent
dans le traitement des demandes de subvention par la DGAV*

Le secteur AF fournit un effort conséquent pour répondre aux sollicitations des porteurs de projet d'AF et ce, dans un contexte marqué par des contraintes liées aux ressources en personnel et à des difficultés de recrutement. Les dossiers instruits par la DGAV et examinés par la Cour présentent un intérêt agricole conforme à la loi vaudoise sur les améliorations foncières (LAF). Mais, **des lacunes sont constatées dans l'instruction et la gestion de ces dossiers.** Des insuffisances dans le traitement des demandes ont été relevées dans un tiers des dossiers instruits par le secteur AF (tenue formelle des dossiers, conformité aux lois applicables en matière d'AF, de subventions et de marchés publics, contrôle des décomptes finaux, gestion des conflits d'intérêts, etc.).

En outre, les collectivités publiques doivent se conformer à la loi vaudoise sur les marchés publics (LMP), ce qui inclut les projets d'AF que mènent les communes. Dans un cas examiné par la Cour, la DGAV a adéquatement refusé un octroi pour une AF en raison d'un marché de construction adjudgé par

une commune, mais sans conformité à la LMP (saucissonnage et type de procédure). Dans un second cas de projet communal, le secteur AF avait constaté une non-conformité sur un marché public de services (prestations d'un bureau d'études et direction des travaux), sans toutefois remettre en cause la subvention pour l'AF. Après l'intervention de la Cour, la DGAV s'est engagée, une fois que les travaux seront achevés, à réduire sa subvention de plusieurs dizaines de milliers de francs. **La DGAV devrait toujours veiller au respect de la loi sur les marchés publics quand elle attribue une subvention aux AF à une collectivité et prendre les mesures correctrices qui s'imposent.**

*A la DGAV, les processus en faveur
des demandes de subvention AF sont lacunaires*

Les processus en matière de subventions aux AF de la DGAV sont inexistantes ou lacunaires. Certains d'entre eux manquent à l'appel comme pour la gestion et la planification des crédits-cadres dédiés aux AF ou, encore pour la surveillance des AF réalisées avec l'argent public. D'autres processus qui couvrent les opérations réalisées avec l'OCA, avec l'Unité Finances de la DGAV ou avec d'autres entités de l'administration cantonale vaudoise montrent des lacunes ou demeurent impossibles à tracer. Cette situation perdure depuis 2019.

*L'OCA tient bien ses dossiers, mais doit renforcer certaines étapes-clés de
l'instruction (contrôles des coûts lors du bouclage et visites sur le terrain)*

Pour la grande majorité des cas examinés, l'instruction par l'OCA des dossiers des demandes d'aides pour une AF est réalisée avec diligence et **la tenue formelle des dossiers est bonne. Il apparaît toutefois que les critères de durabilité ne sont pas pris en compte dans les projets d'AF**, alors que la base légale est pourtant claire à ce sujet. Cette lacune provient du flou de la convention signée avec la DGAV qui ne précise pas clairement les exigences légales en termes de développement durable imposées par le cadre légal des subventions, ainsi qu'un déficit de surveillance de cette même direction générale sur l'OCA. La phase de bouclage des dossiers doit aussi être améliorée au sein de ce même OCA : le contrôle des comptes est lacunaire et, dans quelques cas, traîne en longueur alors que l'argent public est versé. Enfin, **l'OCA ne réalise plus depuis août 2021 de visites de terrain pour vérifier si les projets d'AF correspondent bien aux plans initiaux et aux subventions octroyées.** L'arrêt de ces visites de contrôle n'était pas connu de la DGAV lors de l'audit de la Cour.

*La DGE clarifie son aide, mais doit veiller au suivi de
ses conditions aux permis de construire AF*

La division BIODIV de la DGE a alloué sept subventions d'un total de 89'518 francs entre 2019 et 2023 pour financer des surcoûts d'intégration paysagère en faveur d'étangs agroécologiques lors de travaux d'AF d'adduction d'eau dans des alpages vaudois. **La base légale pour ces aides reste toutefois incertaine, raison pour laquelle la DGE a décidé de geler ce type de subvention lors de l'audit.** Des clarifications sont en cours avec l'Office fédéral de l'environnement, ce que la Cour salue.

L'octroi d'une subvention pour une AF suppose un permis de construire valable. Si les divisions de la DGE doivent se prononcer, elles émettent des conditions à l'octroi de ce permis. La division BIODIV

dispose ici de compétences légales pour réaliser un monitoring et un contrôle des effets du projet sur la protection de la biodiversité et du paysage. **La Cour a constaté que le suivi des conditions exigées par la division BIODIV de la DGE dans le cadre des permis de construire n'est pas mis en œuvre.** La Cour salue l'engagement de la DGE à examiner d'ici juin 2025 l'instauration d'un suivi des conditions et autres mesures exigées par sa division BIODIV auprès des porteurs de projet AF.

La durabilité n'est pas pleinement intégrée dans les subventions AF

Inscrits dans la loi vaudoise sur les subventions (LSubv) et la LAF, **les principes du développement durable n'ont pas été pris en compte dans les critères d'octroi et les décisions de subvention de projets d'AF issus des crédits-cadres 2019-2021 et 2021-2023.** En cela, les 54 millions de francs de subventions aux AF n'ont pas eu l'effet de levier escompté en faveur du développement durable.

La DGAV et la DGE ont ainsi octroyé des subventions aux AF ou en lien avec des projets d'AF sans analyse des critères en matière de développement durable. Par ailleurs, les échanges entre les entités auditées par la Cour avec l'Office cantonal de la durabilité et du climat (OCDC, ex-Bureau de la durabilité) ont été quasi-inexistants sur la période d'audit.

Dès l'été 2023, la révision du règlement vaudois fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF) a amené la DGAV et l'OCDC à échanger pour aboutir à une meilleure prise en considération de la durabilité dans les AF. **La DGAV a également initié, depuis l'été 2024, des travaux en vue de l'élaboration d'exigences de durabilité, notamment en matière de construction d'AF individuelles, avec le soutien de l'OCDC, de la DGE et de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP).**

La DGAV doit assumer pleinement sa compétence d'octroi

La DGAV – ou la cheffe de Département pour les montants supérieurs à 100'000 francs – est la seule compétente pour octroyer une subvention à un projet d'AF, y compris pour les demandes instruites par l'OCA. Cependant, **la DGAV complexifie inutilement le processus de transmission des dossiers traités par l'OCA, reporte l'instant de sa décision d'octroi et implique un organe tiers, le Conseil d'administration des fonds d'investissement agricole (FIA) et d'investissement rural (FIR).** Or, ce Conseil d'administration, dont le secrétariat est assuré par l'OCA, ne dispose pas de compétence légale (LAF et LSubv) en matière d'AF. Cette situation sème la confusion sur le rôle exact de ce Conseil, perception née d'une formulation ambiguë dans la convention entre la DGAV et Prométerre sur les compétences et les tâches de l'OCA. **Un désenchevêtrement des processus de décision est nécessaire et l'Etat doit ici assumer pleinement sa compétence d'octroi et de contrôle en matière d'AF.**

*Prévenir le risque d'inefficacité des subventions
lors de la construction de ruraux (étables)*

Quand elle subventionne la construction d'une étable, **la DGAV ne contrôle pas si le projet construit coïncide avec la demande initiale.** Elle ne compare pas si, dans ce rural, le nombre et le type d'unités de gros bétail (UGB) prévus – soit la base du calcul de la subvention – correspondent aux animaux effectivement détenus ensuite par l'exploitant-e agricole. Une analyse de la Cour montre qu'il existe

un risque d'inadéquation. A partir d'un échantillon de 19 constructions d'étables entre 2019 et 2021 (et soutenues par 3,9 millions de francs de subventions), trois cas sont apparus en deçà des chiffres indiqués sur les décisions d'octroi de la DGAV. Ces cas problématiques représentent quelque 836'000 francs d'aides publiques, soit 21,4 % de l'échantillon examiné. La Cour estime le risque de surplus de subvention versé à environ 178'000 francs, soit **une mauvaise allocation potentielle d'aides en défaveur d'autres demandes d'exploitant·e·s agricoles**. Or, une simple procédure menée en interne de la DGAV, lui permettrait de garantir le bon usage des aides publiques accordées pour ces projets. Ce type d'analyse lui permettrait aussi d'orienter ensuite des visites de contrôle sur le terrain et, au besoin, de prendre des mesures correctives auprès des bénéficiaires des aides de l'Etat (allant jusqu'à la restitution de tout ou partie de la subvention).

La DGAV n'a pas défini sa mission de surveillance des AF

Le secteur AF de la DGAV réalise un contrôle minimal et non systématique des dossiers instruits par l'OCA. Le suivi de ce contrôle est lacunaire et, dans plusieurs cas, non-documenté. Par ailleurs, et alors que la LAF le prévoit, **la DGAV n'a ni défini, ni mis en œuvre une surveillance des AF au niveau des octrois des subventions, de leur gestion et de l'entretien des infrastructures ainsi financées (maintien de la valeur).** Elle ne réalise pas non plus de contrôles sur les activités du secteur AF, ni sur celles de l'OCA. En cela, la surveillance des subventions aux AF n'est pas conforme à la base légale en vigueur. Ainsi, **la DGAV n'est pas en mesure d'assurer un usage conforme, efficace et efficient des subventions issues des crédits-cadres dédiés aux AF.**

Le canton de Vaud n'a pas de stratégie en matière d'AF

La Confédération et des cantons comme Berne et Fribourg ont développé une réflexion et disposent de stratégies en matière d'AF jusqu'en 2030. Ces stratégies fédérale et cantonales offrent un cadre clair à l'action des administrations. Elles permettent aussi d'articuler la politique publique en faveur des AF avec d'autres politiques sectorielles, comme celle de la lutte contre les effets des dérèglements climatiques ou celle en faveur de la protection de la nature et du paysage.

Dans le canton de Vaud, les textes du Conseil d'Etat qui accompagnent les crédits-cadres soumis au Grand Conseil contiennent quelques éléments stratégiques. Cependant, **aucune stratégie dédiée au subventionnement des AF n'a été élaborée par les autorités vaudoises, ni son articulation avec la Stratégie du Conseil d'Etat pour la protection du climat ou avec son Plan d'action Biodiversité.** A cet égard, la Cour a accueilli positivement l'annonce faite par la Cheffe du Département des finances et l'agriculture (DFA) lors de son audit en juin 2024, de l'élaboration d'une future stratégie pour les AF, prévue dans le cadre des travaux du prochain crédit-cadre AF (troisième trimestre 2025).

Une révision de la base légale des AF a démarré en 2021, mais a été suspendue au profit d'une évolution réglementaire

Au plan légal, le RMFAF a été révisé fin 2023. Toutefois, la Cour estime que la LAF mériterait aussi une révision. Des travaux d'expert·e·s pointent d'ailleurs l'obsolescence de la LAF (terminologie désuète, évolution du type d'AF, difficultés d'application et d'interprétation, etc.). Un mandat a du reste été

donné en 2021 par les départements concernés à la DGAV et à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) pour réviser cette loi. **Les travaux de révision ont été stoppés et la présentation d'un Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) au Grand Conseil prévue en été 2022 n'a pas jamais eu lieu.** Compte tenu de l'existence de ce mandat toujours valable, la Cour n'émet pas de recommandation.



Les recommandations

Sur la base des constats formulés ci-dessus, la Cour formule huit recommandations qui ont toutes été acceptées par les entités auditées. Elles sont assorties d'un degré de priorité fixé par la Cour et d'un délai de mise en œuvre, défini par les entités auditées :

Entité	Titre de la recommandation	Priorité	Mise en œuvre
DGAV	Documenter les processus-clés en matière d'AF	Elevée	31.12.2025
DGAV	Renforcer et assurer la qualité des dossiers AF	Elevée	30.09.2025
DGAV	Intégrer les principes de la durabilité dans les critères d'octroi des subventions AF	Elevée	01.06.2025
DGAV	Décider de l'octroi de la subvention au moment de la remise du dossier instruit par l'OCA	Moyenne	30.06.2025
DGAV	Instaurer un contrôle du nombre d'UGB prévues dans les décisions de subventions AF	Elevée	01.01.2025
DGAV	Instaurer une surveillance des AF et des tâches déléguées à l'OCA	Elevée	30.09.2025
OCA	Intégrer la durabilité, renforcer le contrôle des coûts et reprendre les visites de terrain	Moyenne	30.06.2025
DGE	Instaurer un suivi des conditions exigées par la division BIODIV de la DGE pour les projets AF	Moyenne	30.06.2025