

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 8,5 millions au crédit-cadre de CHF 32 millions alloué par décret du 15 mars 2011 en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2010 à 2014

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 28 mars 2014 à la Salle de conférences, Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Fabienne Freymond Cantone, Martine Meldem, ainsi que de MM. Albert Chapalay, Philippe Cornamusaz, Hans Rudolf Kappeler, Philippe Randin, Jacques Nicolet, Olivier Epars, Andreas Wüthrich et du soussigné Yves Ravenel, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur.

Mmes Béatrice Métraux (cheffe du DIS) et Jacqueline de Quattro (cheffe du DTE), double présence due à la transmission du SDT d'un département à l'autre, étaient accompagnées de MM. Philippe Gmür (chef du SDT) et Guy Gilliard (responsable de la division des améliorations foncières AF).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance et établi une synthèse des travaux de la commission.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS rappelle que les AF sont un dossier important, parce qu'il touche beaucoup les agriculteurs. Mais en même temps il s'agit d'un dossier compliqué car les AF bénéficient de subventions au titre d'aide structurelle, ces subventions étant cantonales et fédérales, en plus de la participation des propriétaires. Ce qui signifie qu'au final il y a trois sources de financements : les propriétaires, la Confédération et le canton. Le financement cantonal passe par des crédits-cadre, le précédent d'un montant de 32 millions pour la période 2010-2014 a été adopté en 2011. Lorsque ce montant de 32 millions a été budgétisé, il avait été convenu que le CE présenterait des demandes de crédits spécifiques pour les projets d'un montant supérieur à un million. Comme il y a eu beaucoup de projets durant cette période, nous sommes très rapidement arrivés au bout de l'enveloppe prévue : le 15 octobre 2013 il ne restait plus que Fr. 46'465.- du crédit cadre. Dès lors se pose la question de la période 2014, le prochain crédit cadre concernant la période 2015-2019. Le CE, après discussion, propose un crédit supplémentaire de 8,5 millions au crédit cadre 2010-2014 d'un montant originel de 32 millions de francs. Une demande qui correspond aux besoins de l'agriculture, l'accent ayant été mis sur les projets d'infrastructures (soutien à l'irrigation des terres agricoles, développement régional agricole PDRA, soutien aux bâtiments ruraux en région de plaine). La cheffe du DIS rappelle que l'octroi de ces subventions est soumis à une loi et à une réglementation, sur la base d'études. Pour répondre à la nouvelle politique agricole, il s'agit de travailler avec cet outil. Le montant a été établi sur la base de projets qui ont été listés. Certes, les avis seront partagés sur les moyens supplémentaires à allouer à ce crédit-cadre. Le CE estime que sa proposition est proportionnée par rapport aux besoins exprimés.

La cheffe du DTE abonde dans le même sens : il s'agit d'un crédit additionnel indispensable à l'agriculture. L'enveloppe de départ avait dû être revue à la baisse, le CE ayant convenu de procéder par crédit additionnel le cas échéant. Cette demande de crédit additionnel se justifie notamment par la

multiplication des projets, sachant que l'agriculture traverse une période difficile et est confrontée à des exigences qui vont au-delà de l'agriculture pure. Il est dès lors indispensable que l'agriculture soit dotée des moyens de faire face aux nouveaux défis et exigences. Ce n'est ni des difficultés techniques ni une mauvaise gestion du crédit qui justifie cette demande de crédit additionnel, mais des exigences et besoins factuels qui sont à la base des besoins. Cette somme de 8,5 millions sera assez vite épuisée, il faudra donc effectuer des pesées d'intérêts et prioriser son usage.

Le chef du SDT rappelle que tout le processus de soutien à l'agriculture est basé sur trois piliers essentiels : le marché et la problématique de la promotion des produits agricoles ; les améliorations structurelles qui concernent les AF ; le pilier agroécologique via les paiements directs, porté par le SAgr. Les améliorations structurelles se font avec des propriétaires, des exploitants mais également des communes, précise-t-il, notamment en lien avec les réseaux d'eau. Comme instance qui subventionne, l'Etat a deux possibilités d'intervention : la vérification que les projets répondent aux normes techniques, d'une part ; dans certains cas, vérifier que ces projets soient le plus économiques possibles pour tout ce qui concerne les équipements, d'autres projets étant basés sur l'unité de gros bétail ce qui génère des subventions qui sont indépendantes des coûts du projet, d'autre part. En l'absence de subventions cantonales pour les projets pouvant bénéficier de subventions fédérales, ces dernières ne sont pas octroyées.

3. AUDITIONS DE PROMETERRE

M. Luc Thomas, directeur de Prométerre, rappelle en préambule que les AF sont, avec l'évolution de la politique agricole, un des piliers centraux du soutien à l'agriculture. Les AF concerne la modernisation de l'appareil de production, autant pour les exploitants individuels que des collectivités d'agriculteurs via les investissements destinés à la mise en valeur de la production. Les AF ne servent pas seulement à améliorer l'appareil de production, précise-t-il, mais également à respecter un certain nombre de dispositions légales (mises aux normes d'étables par exemple). Dans les régions de montagne, continue-t-il, les investissements dans l'agriculture sont quasi impossibles sans le concours des AF. En plaine, la rentabilité de nombreuses exploitations dépend aussi souvent de la possibilité de pouvoir bénéficier de tels soutiens. Ces crédits AF sont donc très importants, ce d'autant plus que comme la Confédération n'intervient qu'une fois que le canton soutient, c'est en quelque sorte le canton qui donne le tempo des investissements fédéraux.

Concernant cet EMPD, il explique qu'il a provoqué une certaine perplexité à Prométerre : ce crédit additionnel vise à corriger une situation née lors de l'octroi d'un crédit cadre 2010-2014 dotant les AF de moyens inférieurs à ceux précédemment alloués, qui étaient de l'ordre de 10 millions par an. Et ce quand bien même le canton a élargi les possibilités d'intervention des AF, dans le sens de pouvoir faire profiter de ces crédits les exploitations de plaine et les projets d'irrigation, ainsi que de soutenir les PDRA qui prennent de l'importance. Un crédit réduit pour des mesures plus larges ; la conséquence ne s'est pas faite attendre, puisque qu'environ deux ans après l'adoption du crédit cadre 2010-2014 il y avait déjà des problèmes de financement. Ce qui retarde ou provoque l'abandon de projets, créant un climat préoccupant dans les milieux agricoles et rendant difficile pour les maîtres d'état la planification des travaux. D'un point de vue plus général, l'agriculture suisse est confrontée à la concurrence internationale ; or, en UE, la principale politique est le soutien à l'infrastructure, par le subventionnement non seulement des exploitants mais également les coopératives agricoles dans des proportions bien plus importantes. Dès lors, pour Prométerre, il s'agit en tout cas de ne pas d'affaiblir cet instrument, qui à côté des paiements directs est le seul qui reste comme soutien de la Confédération et des cantons à l'agriculture.

Du point de vue de Prométerre, le crédit additionnel devrait être calibré afin de permettre de procéder au rattrapage de ce qui n'a pas pu être financé, et d'assurer la continuité du traitement des AF jusqu'à l'octroi du prochain crédit cadre. En effet, vu les données dont dispose Prométerre, à ce jour le besoin en crédit supplémentaire est de 17 millions. Prométerre estime que si ce crédit doit permettre de faire le joint avec le prochain crédit cadre, il faudra 8 millions additionnels. Dès lors, si on veut procéder au rattrapage et permettre au SDT de traiter les demandes qui lui sont soumises, il faudrait un crédit de l'ordre de 25 millions.

4. DISCUSSION GENERALE

Lorsque la commission a, en 2011, examiné le crédit cadre 2010-2014, le chef de département avait annoncé que ce crédit de 32 millions serait suivi d'autres demandes de crédits. Pourquoi avoir attendu si longtemps ?

La cheffe du DIS confirme que lors de son arrivée en 2012, le crédit AF était quasiment épuisé. Cet EMPD est en discussion depuis septembre 2013 au CE, mais il a fallu préciser des éléments, mettre en place des critères, améliorer le suivi financier et le reporting. Le CE a dû procéder à des arbitrages dans le cadre budgétaire.

La cheffe du DTE explique que le montant proposé est le fruit d'une négociation au sein du CE, lequel voulait s'assurer que les montants sont alloués conformément à la loi et selon des critères définis : lorsqu'on dépasse une enveloppe il y a toujours des questions. Ceci dit, il est urgent d'accorder ce crédit, des projets attendent de pouvoir être réalisés, notamment en montagne où la saison est courte. Il faut pouvoir faire la transition jusqu'au prochain crédit cadre, c'est la volonté du CE, mais selon des critères bien définis.

Les montants promis et identifiés à fin février s'élèvent-ils bel et bien à 17 millions, en quel cas le crédit proposé par le CE sera problématique par les reports qu'il signifiera ?

La cheffe du DIS rappelle qu'il n'y a pas de promesses mais des dossiers qualifiés de complets et pouvant faire l'objet d'un subventionnement.

Les AF ne concernent pas que l'agriculture. Or, à la lecture de cet EMPD on dirait que seule l'agriculture est concernée. Pourquoi ?

Le chef du SDT informe que 20% des collaborateurs travaillent sur des projets AF en zone à bâtir, un excellent moyen de débloquer des questions foncières en milieu urbain. Dans cette demande de crédit cet élément n'est pas évoqué, parce que ces projets ne sont pas subventionnés.

Beaucoup de dossiers attendent un financement par les AF. Pourquoi le CE n'arrive-t-il pas avec un projet à hauteur de 25 millions au vu des besoins ?

Un commissaire constate qu'on propose un crédit additionnel de 8,5 millions, ce qui correspond aux projets prêts à être financé à la fin octobre 2013. Or, on sait que d'ici fin 2014, les besoins pourraient s'élever à 25 millions. Certes un nouveau crédit cadre va arriver, mais ne pourra couvrir que la période 2015-2019. Dès lors il annonce un amendement pour porter le montant à 25 millions, au nom du groupe agricole. Cet amendement vise à se mettre à jour : la situation financière du canton a été catastrophique durant les années 90, et il y a eu beaucoup de retard d'investissement dans les AF. Il s'agit selon lui de faire le même effort de rattrapage dans le domaine des AF que ce qui est en cours au niveau des routes cantonales.

Un autre commissaire relève que l'ordre de grandeur des investissements dans les AF est de 10 millions par année, dans un contexte où près de 30% des montants sont alloués à l'irrigation. Pour satisfaire les demandes 2014, il annonce un amendement visant à augmenter de 2 millions le montant du crédit additionnel.

La cheffe du DIS explique confirme que l'on sait qu'il faut de l'ordre de 10 millions par an pour les AF, avec ce crédit supplémentaire on les attendra sur la période 2010-2014. La discussion sur le crédit-cadre 2015-2019 aura lieu en fin d'année. A son sens, il est peu raisonnable en toute fin d'un crédit cadre de décréter un montant de 25 millions.

Si on s'accorde sur le fait qu'il n'est pas évident de faire une planification financière en matière d'AF, notamment au vu de la longueur de mise en place des projets, le sentiment majoritaire est qu'avec ce crédit additionnel, en juin 2014 déjà, la caisse sera vide : il faut faire un bout en amendant un peu ce montant, car on sera de nouveau incapable de répondre à des demandes, même urgentes, dont une partie découle de mise aux normes légalement demandées.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Chapitre 1.1 Introductions

La particularité du canton de Vaud est d'apporter de l'aide aux ruraux en zone de plaine, cette disposition n'explique-t-elle pas l'essoufflement du crédit-cadre ?

Le chef du SDT explique que d'autres cantons les subventionnent ; c'est la Confédération qui en l'état ne les subventionne pas ; ce n'est pas une spécialité vaudoise, mais pas une priorité de la Confédération.

Il est écrit qu' « Au moment de l'élaboration du crédit cadre AF 2010-2014, la disparition d'un grand nombre d'exploitations agricoles n'était pas prévisible ». Ne pouvait-on faire l'aveu d'une erreur, vu que la politique agricole souhaitait une rationalisation ?

Le chef du SDT relève que c'est l'ampleur qui a surpris, pas le phénomène lui-même.

En page 3 on a la situation des entreprises AF à fin octobre 2013, soit 87 dossiers. En l'état actuel, où se trouve le curseur ?

Le chef du SDT estime qu'il n'y en a pas eu plus de 5 à 10 nouveaux entre temps.

Chapitre 1.4 Utilisation du crédit additionnel 2006 (objet d'investissement no 500'006)

Un commissaire relève que non seulement les moyens sont insuffisants, mais que depuis 2006 on est en rattrapage, alors que la palette des bénéficiaires a été élargie.

Chapitre 1.6 Utilisation du crédit-cadre 2010-2014 (objet d'investissement no 500'096)

Le chef du SDT précise que le SAGEFI a autorisé le passage d'une ligne à l'autre, par exemple on a eu plus de subventions pour les ruraux en plaine mais moins dans certains projets collectifs, dans la mesure où on reste dans l'enveloppe de 32 millions.

Les AF semblent être un puits sans fin, un crédit cadre servant justement à cadrer les moyens mis dans une politique publique. Comment ont été évalués les besoins et comment sont attribuées les subventions ?

Le chef du SDT rappelle que les crédits cadre donnent des moyens définis à une politique publique pour une période donnée. Pour déterminer le montant du crédit-cadre, il y a des objets connus au moment de son établissement, d'une part, le volume de ce qu'on a financé durant la période précédente, d'autre part. Si le financement était illimité, on financerait en fonction de l'ordre de dépôt, mais là on regarde le degré d'urgence, notamment si les travaux peuvent être repoussés, sur la base d'un examen des dossiers.

Quels sont les critères d'attribution ?

Les critères d'adjudication dépendent des moyens, selon une clef de répartition et de priorisation décidée par le CE. On regarde l'état d'avancement et de besoin, projet par projet. La cheffe du DIS renvoie au chapitre 2 de l'EMPD où sont déclinés les sept critères et domaines : les fosses à purin et les consolidations des sols ; les projets communaux ; les demandes pour les bâtiments ruraux en zones de plaine, de collines et montagnes ; les nouveaux projets liés à un développement de la valeur ajoutée dans les filières, en particulier dans le domaine du premier échelon de transformation ; les projets de développement régional agricole (PDRA) ; les projets de mises en réseaux écologiques et des projets de valorisation du paysage rural comportant des éléments subventionnables ; les projets de réseaux d'adduction d'eau présentant un intérêt agricole. Sept domaines dans lesquels le CE souhaite que ce crédit additionnel de 8,5 millions soit utilisés.

3 Mode de conduite du projet

On lit que « le SDT/AF est autorité compétente pour la haute surveillance des opérations des Syndicats d'améliorations foncières ». Quel est le rôle de Prométerre ?

Le chef du SDT explique que Prométerre n'a pas de fonction dans les syndicats AF. Prométerre s'occupe du secrétariat de l'office du crédit agricole FIA-FIR.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Article 1

Montant du crédit additionnel : deux propositions d'amendements

Deux amendements sont déposés concernant le montant du crédit additionnel :

- Un commissaire dépose un amendement pour fixer le montant du crédit additionnel à 25 millions au lieu de 8,5 millions. Il explique que le fondement de cet amendement correspond aux 8,5 millions de projets prêts à être engagés en octobre 2013, ceux arrivés entre temps et les besoins estimés jusqu'à fin 2014. Dans le courant de la discussion, le député retire son amendement à 25 millions et dépose un nouvel *amendement pour fixer le montant du crédit additionnel à 17,5 millions*, ce qui correspond aux dossiers complets, contrôlés, justifiés et calibrés à fin février 2014.
- Un autre commissaire dépose un *amendement pour porter ce montant à 10,5 millions* au lieu de 8,5 millions pour satisfaire les demandes 2014. En effet, argue-t-il, l'ordre de grandeur des investissements dans les AF est de 10 millions par année, dans un contexte où près de 30% des montants sont alloués à l'irrigation.

La cheffe du DIS relève que l'on peut discuter de l'enveloppe destinée au financement de cette politique. Toutefois, les 8,5 millions sont calibrés pour répondre à la priorisation établie par le CE et pour permettre de répondre aux demandes urgentes. Il est également calibré en fonction des équilibres globaux entre les diverses politiques publiques. Si le Grand Conseil augmente trop ce montant, le CE pourrait envisager de retirer cet EMPD.

Plusieurs commissaires relèvent que si on suit l'amendement à 25 millions, on prend le risque d'un retrait de l'EMPD par le CE. Si on doit attendre le crédit cadre 2015-2019, cela repoussera beaucoup de projets. Or, le véritable enjeu est le prochain crédit cadre et on ne peut pas se permettre de se trouver avec un trou dans le financement. Sur proposition d'un commissaire, la commission s'entend pour demander formellement au Conseil d'Etat de tenir compte des besoins de rattrapage et de l'élargissement du champ concerné par les AF lors de détermination du montant du prochain crédit-cadre 2015-2019.

Votes

Opposés l'un à l'autre, l'amendement visant à fixer le montant du crédit additionnel à 17.5 millions (au lieu de 8,5 millions) recueille une voix, l'amendement visant à fixer le montant du crédit additionnel à 10,5 millions recueille cinq voix ; il y a quatre abstentions.

L'amendement visant à fixer le montant du crédit additionnel à 10.5 millions (au lieu de 8,5 millions) est adopté par six voix pour, contre quatre et aucune abstention.

Dès lors l'article 1, alinéa 1 du projet de décret à la teneur suivante : « *Un crédit additionnel de CHF ~~8,5~~ 10,5 millions au crédit-cadre de CHF 32 millions alloué par décret du 15 mars 2011 est accordé au Conseil d'Etat en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour les années 2010 à 2014* ».

L'article 1 tel qu'amendé est adopté par six voix pour, quatre contre et aucune abstention.

Article 2

Pourquoi ce crédit cadre est-il amorti en 23 ans et non en 25 ans ?

Le chef du SDT explique qu'il se termine en même temps que l'amortissement du crédit-cadre 2010-2014.

L'article 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

Article 3

L'article 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Par six voix pour et quatre abstentions, la commission adopte le projet de décret tel que discuté et amendé par la commission.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.

Sur proposition d'un commissaire, la commission demande au Conseil d'Etat de tenir compte des besoins de rattrapage et de l'élargissement du champ concerné par les AF lors de détermination du montant du prochain crédit-cadre 2015-2019.

La commission autorise avec une opposition et une abstention le président de la commission à communiquer les résultats des discussions de la commission au groupe agricole du Grand Conseil.

Le 3 avril 2014, la cheffe du DIS informait par courriel les membres de la commission que le Conseil d'Etat, estimant que l'enjeu se situe à l'établissement du crédit cadre 2015-2019, a décidé du soutien à l'amendement visant à augmenter ce crédit additionnel de deux millions, et au rejet de toute autre proposition.

Trelex, le 14 avril 2014.

*Le rapporteur :
(Signé) Yves Ravenel*