

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 22 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour une durée de deux ans

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Contexte général

Conçues historiquement comme un instrument essentiel au service conjoint de l'agriculture et du développement territorial, les améliorations foncières (AF) ont vu, depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, leur rôle être étendu à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ainsi qu'au développement régional et économique. Pour l'Etat, elles demeurent avant tout un instrument de politique agricole complémentaire aux instruments prévus par la loi sur l'agriculture vaudoise (LVLAgr) et servant à assurer les missions de production et de gestion du territoire confiées à l'agriculture. Elles contribuent à moderniser et à adapter l'appareil de production ainsi qu'à mettre en œuvre les exigences normatives élevées en matière de protection des animaux, de l'environnement et du paysage. Les AF portent sur l'adaptation des structures territoriales agricoles en fonction de projets privés ou publics en adéquation avec l'évolution profonde que subit ce secteur d'activité. Elles contribuent, par-là, à abaisser les coûts de production, ce qui a pour effet de renforcer la compétitivité des exploitations agricoles vaudoises.

Dans le cadre de la politique agricole fédérale 2014 – 2017 (PA14–17), de la politique agricole cantonale et de la politique cantonale sectorielle dont il assume la responsabilité, le Service du développement territorial, division améliorations foncières (SDT/AF) a pour mission de déterminer et de gérer le soutien financier cantonal au titre des améliorations structurelles agricoles. Ces montants sont octroyés sous la forme de subventions cantonales à fonds perdus, complétés, cas échéant, par des moyens financiers octroyés par la Confédération au même titre.

En date du 18 mai 2014, le peuple vaudois a plébiscité (68,47%) le contre-projet de l'Etat de Vaud à l'initiative de Franz Weber " Sauvez Lavaux III ". Ce contre-projet en faveur de la protection de Lavaux se présente sous forme de loi modifiant la loi sur le plan de protection de Lavaux du 12 février 1979 (LLavaux, RSV 701.43). Cette modification, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014, prévoit l'encouragement par l'Etat des mesures permettant de remédier aux atteintes portées au site, la suppression des lignes électriques aériennes, les mesures permettant d'assurer une meilleure intégration ainsi que l'entretien et la réfection des murs de vigne en pierres. Il est prévu dans la loi que les aides financières en faveur de ces mesures soient octroyées au travers des crédits d'améliorations foncières.

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

Au niveau cantonal, la politique agricole du Conseil d'Etat a été déterminée, sur la base de la loi sur l'agriculture vaudoise, par le Service de l'agriculture (SAGR) qui est sous la responsabilité du Département de l'économie et du sport. 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'agroécologie, ils visent l'amélioration de la biodiversité agricole, la préservation des paysages ruraux, les économies d'énergie ainsi que la production d'énergie renouvelable.

Afin de répondre aux besoins évolutifs de l'agriculture, le SDT/AF - en lien avec le SAGR et en cohérence avec la politique agricole cantonale - a exploré, depuis 2010, de nouveaux axes d'attribution et de priorisation des aides financières, ceci de manière à répondre aux besoins essentiels d'un développement durable de l'espace rural et à ne pas pénaliser le secteur agricole vaudois par rapport à celui d'autres cantons.

A fin 2014, le Conseil d'Etat a adopté son rapport sur la politique et l'économie agricoles vaudoises qui présente sa vision du 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.

Au-delà du soutien historique à l'investissement rural par le maintien de l'aide cantonale apportée aux entreprises AF ayant notamment pour buts le remaniement parcellaire, la construction de chemins et de bâtiments ruraux en montagne, il est prévu :

- De poursuivre le soutien accordé depuis 2010 à la construction de bâtiments ruraux en région de plaine répondant aux règles d'intégration paysagère.
- De renforcer le soutien aux projets d'investissements liés à des filières agro-alimentaires qualifiées de prioritaires en fonction de leur potentiel de valeur ajoutée et de répartition équitable des moyens. De telles dynamiques pourront atteindre au mieux les objectifs ambitieux de la politique agricole cantonale des prochaines années en matière de récupération de la valeur ajoutée agricole en particulier au travers du subventionnement des projets de développement régional agricole (PDRA), intégré dans la loi sur les améliorations foncières (LAF ; RSV 913.11) en 2010.
- D'encourager les aides financières au titre des améliorations structurelles pour les projets d'irrigation des terres agricoles, ceci pour autant qu'ils présentent un intérêt régional. Ces projets visent à prélever de l'eau dans les grands réservoirs naturels (lacs, nappes phréatiques). Ils doivent permettre, à terme, de limiter, voire d'interdire les pompages dans les rivières souffrant de débits d'étiage très faibles.
- De participer à la rénovation des réseaux d'adduction d'eau communaux devenus obsolètes et dont une part importante peut toucher le domaine agricole.
- De prendre en compte, à moyen terme, la rénovation des réseaux d'assainissement (drainages) qui s'avèrera nécessaire afin de maintenir les surfaces d'assolement en état de production (plus de la moitié des surfaces d'assolement / SDA vaudoises est drainée).

La protection de la région de Lavaux est ancrée dans l'article 52a de la Constitution vaudoise. Cette disposition prévoit que la loi d'application assure le maintien de l'aire viticole et le caractère traditionnel des villages et hameaux. La nouvelle loi de 2014 a également pour but de maintenir l'aire viticole et agricole à l'intérieur du périmètre du plan ainsi que de favoriser les activités y relatives, de

favoriser l'équilibre entre populations rurale et non rurale, de diminuer la dépendance à l'égard des centres urbains notamment en matière d'équipements collectifs. Les mesures prévues à l'article 12 de la LLavaux en vue d'assurer la réalisation de ces buts sont financées par le biais des crédits d'améliorations foncières.

2 PROJET DE CREDIT CADRE EN VUE DE FINANCER LES SUBVENTIONS CANTONALES EN FAVEUR D'ENTREPRISES D'AMÉLIORATIONS FONCIÈRES POUR UNE DUREE DE DEUX ANS

La loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (Lagr - RS 910.1) et l'Ordonnance sur les améliorations structurelles dans l'agriculture du 7 décembre 1998 (OAS) définissent les améliorations structurelles comme l'un des piliers de la politique agricole fédérale.

La loi cantonale sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF - RSV 913.11), dont la dernière modification date du 12 juin 2007, son règlement d'application du 13 janvier 1988 (RLAF - RSV 913.11.1), dont la dernière modification date du 16 juin 2010, ainsi que le règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières du 18 novembre 1988 (RMFAF - RSV 913.11.2), dont la dernière modification date du 1^{er} juillet 2007, permettent au Canton d'accompagner l'évolution structurelle de son agriculture et de rester un acteur essentiel dans la gestion de son patrimoine naturel, environnemental et paysager.

Seuls les projets répondant aux conditions fixées par l'Ordonnance fédérale sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS) et à la loi vaudoise sur les améliorations foncières (LAF) bénéficient d'un subventionnement par la Confédération et le Canton. Les entreprises AF sont conduites par des propriétaires fonciers, des communes ou des associations qui en assurent le financement.

2.1 Les bénéficiaires

Les subventions pour les travaux collectifs sont destinées à des syndicats AF, à des associations, aux communes agissant en qualité de représentants de l'intérêt public ou, pour les projets de développement régional agricole, à des personnes morales dont les membres sont majoritairement agriculteurs ou porteurs d'un projet à prédominance agricole. Les syndicats AF sont des corporations de droit public découlant des articles 702 et 703 du Code civil suisse, régies selon les dispositions de la loi sur les améliorations foncières (LAF). Ils sont constitués par des propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à réorganiser la propriété foncière et/ou à mettre en place les équipements collectifs nécessaires à la réalisation de leur projet de mise en valeur du sol. Le SDT/AF exerce la haute surveillance du Canton sur les opérations légales, administratives et financières des syndicats AF.

Quant aux travaux privés, dits "individuels", touchant généralement aux constructions rurales, les subventions sont versées directement aux propriétaires intéressés. Aujourd'hui, le subventionnement cantonal n'est plus limité à la zone des collines et aux régions de montagnes et d'estivage. Il touche également les bâtiments ruraux en région de plaine.

2.2 Les taux appliqués

Les taux des subventions cantonales sont échelonnés de 20 à 55 % en application du règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF). 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). Suite à une volonté affirmée 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 % (cumul des contributions cantonales et fédérales).

La LLavaux prévoit à son article 12 al. 3 que le taux de subventionnement des mesures ne doit pas dépasser 35% de leur coût de réalisation. Ce taux est fixé en tenant compte de la nécessité et de l'intérêt des mesures pour la préservation du site de Lavaux ainsi que de la capacité financière des bénéficiaires.

Lorsqu'une subvention est versée directement à une commune, le taux de base est corrigé en fonction de la capacité financière de la commune (art. 10 al. 5 LAF).

Le montant de la subvention est finalement calculé sur la base du coût effectivement subventionnable ou sous forme de forfait sur la base de normes standardisées.

La participation de la Confédération est déterminée par les taux et montants forfaitaires inscrits dans l'Ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS - RS 913.1). Cette contribution fédérale, proche de celle octroyée par le Canton, est toutefois conditionnée au versement d'une contribution cantonale minimale.

Malgré l'effort important consenti par les pouvoirs publics, la part restant à charge des propriétaires reste conséquente, compte tenu des faibles possibilités d'investissement que laissent les revenus agricoles. Cette part varie entre environ 10 à 20 % pour les constructions de dessertes en montagne, 30 à 35 % pour les remaniements parcellaires en plaine et 60 à 70 % pour les constructions de bâtiments ruraux. Généralement, les communes participent au subventionnement des travaux AF notamment pour les infrastructures dont elles sont propriétaires, en accordant des aides qui peuvent aller de 5 à 10 %, voire davantage suivant les cas. Cela diminue d'autant la part à charge des particuliers. Il faut encore relever que les collectivités publiques et les propriétaires privés peuvent également obtenir des prêts sans intérêts du Fonds d'investissements agricoles (FIA) et du Fonds d'investissement rural (FIR). L'Etat a chargé l'Office de crédit agricole de Prométerre de gérer ces fonds.

2.2.1 Le déroulement des opérations des syndicats d'améliorations foncières

Lorsque le besoin d'une intervention AF se fait sentir, les initiateurs (communes ou propriétaires fonciers généralement) font procéder à une étude préliminaire selon l'art. 19a LAF. Le département du territoire et de l'environnement (DTE) 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'une entreprise 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 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 le SDT/AF, 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 sur la durée de vie du syndicat qui est de l'ordre de 15 à 20 ans. La durée d'exploitation des crédits-cadre imposée par l'art. 33, al. 2 LFin et par l'art. 37, al. 2 LFin est en effet de 10 ans.

2.2.2 Le déroulement des opérations des entreprises collectives et individuelles

Le Service du développement territorial, division Améliorations foncières (SDT/AF) est l'autorité compétente pour l'allocation des subventions aux entreprises individuelles et collectives (art. 12 LAF et 12 LLavaux).

Les procédures légales et administratives sont menées directement par le maître d'ouvrage. Le dossier de subventionnement est examiné par le SDT-AF et, cas échéant, par la Confédération (OFAG). Les travaux ne peuvent toutefois être entrepris qu'après l'autorisation de mise en chantier donnée par le Département (art 11 LAF) soit après l'allocation définitive des subventions.

La durée de vie des projets d'entreprises collectives et individuelles est en principe plus courte que celle des syndicats AF. Ainsi, ils ne sont généralement concernés que par un seul crédit-cadre (objet d'investissement). Les 10 ans prévus par la LFin pour l'exploitation de ce crédit-cadre étant suffisants pour effectuer tous les versements de subventions.

2.3 Situation financière des objets d'investissements AF

Actuellement, en termes de subventions cantonales, les activités financières de la division AF du SDT se déploient sur 4 objets d'investissement différents (crédits-cadres) :

- Le crédit additionnel 2006 de CHF 25 millions au crédit-cadre AF 2003 (objet d'investissement No 500'006 / I.000124) décrété par le Grand Conseil le 13.12.2006
- Le crédit-cadre 2007-2011 de CHF 25 millions (objet d'investissement No 600'432 / I.000170) décrété par le Grand Conseil le 13.12.2006
- Le crédit-cadre 2010-2014 de CHF 32 millions (objet d'investissement No 500'096 / I.000132.01) décrété par le Grand Conseil le 15.03.2011
- Le crédit additionnel de CHF 15 millions (objet d'investissement No 500'096 / I.000132.02) décrété par le Grand Conseil le 13 mai 2014.

La situation financière de ces 4 objets d'investissement AF est résumée dans le tableau suivant (en millions de francs)

Projet SAP	Désignation	Montant du décret	Dépenses au 31.12.2014	Engagements au 31.12.2014	TOTAL Dépenses + Engagements au 31.12.2014	Solde disponible
I.000124	Crédits cadres cumulés jusqu'en 2003 et crédit additionnel 2006 pour les AF	368.3	349.7	9.3	359.0	9.3
I.000170	Crédit cadre pour les AF 2007-2010	25.0	19.3	5.5	24.8	0.2
I.000132.01	Crédit cadre pour les AF 2010-2014	32.0	23.3	8.5	31.8	0.2
I.000132.02	Crédit additionnel pour les AF 2010-2014	15.0	1.9	5.9	7.9	7.1
TOTAL DES CRÉDITS-CADRES DÉCRETÉS		440.3	394.2	29.3	423.5	16.8

En termes d'octrois de subventions, le crédit-cadre 2010-2014 et son crédit additionnel représentent au total un montant de CHF 47 millions. Les engagements pris au 31 décembre 2014 se répartissent de la manière suivante :

• **Répartition des engagements par type de bénéficiaires (état au 31 décembre 2014)**

- Subventions destinées aux syndicats AF	(9.9 %)	3'950'140.-
- Subventions destinées à des communes et des associations	(47.8 %)	18'972'369.-
- Subventions destinées à des particuliers	(42.3 %)	16'778'850.-
- Recherches et études particulières	(--)	<u>10'000.-</u>
		39'711'359.-

• **Répartition des engagements par genre de mesures (état au 31 décembre 2014)**

- Remaniements parcellaires, y. c. travaux d'équipements et aménagements écologiques	(5.5 %)	2'193'600.-
- Réseaux agro-écologiques et valorisation du paysage	(4.4 %)	1'752'766.-
- Construction de chemins et téléphériques d'alpages	(22.1 %)	8'787'722.-
- Assainissements (évacuation des eaux)	(0.1 %)	39'200.-
- Adduction d'eau, irrigation	(25.8 %)	10'261'191.-
- Bâtiments ruraux (région de plaine)	(10.5 %)	4'152'050.-
- Bâtiments ruraux (régions de montagne et d'estivage)	(17.2 %)	6'818'000.-
- Fromagerie (région de plaine)	(3.4 %)	1'369'300.-
- Fromagerie (région de montagne)	(4.4 %)	1'730'300.-
- Abattoirs (région de plaine)	(1.6 %)	624'000.-
- Fosses à purin	(4.1 %)	1'595'800.-
- Electrification (viabilités)	(0.6 %)	237'500.-
- Consolidation des sols	(0.3 %)	139'930.-
- Recherches et études particulières	(--)	<u>10'000.-</u>
		39'711'359.-

• **Répartition des engagements par zone de production agricole (état au 31 décembre 2014)**

- Région de plaine	(49.6 %)	19'707'189.-
- Zones des collines et de montagne région d'estivage	(50.4 %)	<u>20'004'170.-</u>
		39'711'359.-

- **Statistiques des dossiers traités par le SDT AF entre 2011 et 2014**

Le tableau ci-dessous présente les statistiques des dossiers traités par le SDT AF entre juin 2011 et décembre 2014 en relation avec le crédit-cadre et le crédit additionnel 2010-2014 relatif aux entreprises AF subventionnées.

Catégorie d'améliorations foncières		Nombre de dossiers subventionnés entre juin 2011 et décembre 2014		
		Crédit-cadre 2010-2014 32 mois	Crédit-addit. 2014 15 mois	Total
A	Syndicat AF	7	-	7
B / C1	Communes et associations	56	10	66
C2	Projets de développement régional agricole	1	1	2
C3	Projets de mise en réseau écologique et de valorisation du paysage rural	61	25	86
C4	Bâtiments ruraux en zone de collines et montagnes	52	22	74
C5	Bâtiments ruraux en zone de plaine	18	9	27
C6	Viabilités pour Bâtiments ruraux en zone de plaine	3	10	13
C7	Projets liés au développement des filières de production	7	1	8
C8	Fosses à purin	28	13	41
TOTAL		233	91	324

2.4 Subventions versées

Le tableau qui suit montre l'évolution des subventions versées par le Canton et la Confédération en faveur des AF ces dernières années.

Années	Versement des subventions (en CHF)	
	cantonaux	fédérales
2006-2010 (moyennes annuelles)	9'260'000.-	6'575'000.-
2011	8'296'403.-	4'616'909.-
2012	9'171'343.-	6'550'059.-
2013	9'702'842.-	5'307'704.-
2014	9'266'694.-	5'083'947.-

Au vu des tableaux et éléments qui précèdent, force est de constater que les crédits cadre et additionnel sont systématiquement utilisés et soutiennent un grand nombre d'entreprises d'améliorations foncières dont les buts recoupent différents domaines et objectifs de l'activité étatique (agriculture, protection de l'environnement, promotion économique, etc.) situés sur l'ensemble du territoire cantonal. Ces éléments démontrent en outre que le SDT maîtrise la gestion de ces subventions.

2.5 Détermination du nouveau crédit-cadre

Le précédent crédit-cadre de CHF 32 millions décrété par le Grand Conseil le 15.03.2011 en faveur des AF pour la période 2010-2014 (objet d'investissement I.000132.01) et le crédit additionnel de CHF 15 millions décrété par le Grand Conseil le 13 mai 2014 (objet d'investissement I.000132.02) seront complètement octroyés dans le courant de l'année 2015. Ces crédits resteront toutefois utilisés par le biais des tranches de crédit annuelles (TCA) jusqu'en 2024.

La présente proposition porte sur un nouveau crédit-cadre AF répondant en cela aux dispositions de la loi sur les finances (art. 16 let. c LFin). L'obtention de ce crédit permettra au SDT/AF de s'assurer de la poursuite sans interruption des missions de soutien financier à la politique agricole de l'Etat.

Le SDT/AF n'est pas le maître d'ouvrage. Il répond aux demandes de subventions des syndicats AF, des particuliers, des associations et des communes. Il assure le suivi et contrôle des subventions (art. 2 RLAF) 12 al. 7 LLavaux)

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

- les entreprises en cours, en particuliers les syndicats dernièrement constitués et les projets communaux déposés récemment, y compris les améliorations destinées à l'économie alpestre ;
- les projets individuels en cours (bâtiments ruraux, bâtiments alpestres, fosses à purin, etc) ;
- les études préliminaires en cours, pour lesquelles un devis est disponible ;
- les projets en cours de mise en réseau écologique et les projets de valorisation du paysage rural comportant des éléments subventionnables ;
- une estimation des nouveaux projets collectifs ;
- une estimation des besoins en irrigation ;
- une estimation des nouveaux projets liés à un développement de la valeur ajoutée dans les différentes filières, en particulier dans le domaine du 1^{er} échelon de transformation ;
- une estimation des investissements liés aux projets de développement régional agricole (PDRA) ;
- une estimation des projets de construction de fosses à purin et les projets de consolidations des sols qui sont maintenant imputés sur le crédit-cadre et non plus sur des crédits spéciaux ;
- une estimation des mesures prévues en application de la nouvelle loi sur le plan de protection de Lavaux.

Le présent crédit-cadre est ainsi évalué à CHF 22 millions, selon la répartition suivante (en milliers de CHF) :

	Coûts totaux des travaux prévus	Subventions cantonales prévues	Subventions fédérales prévues	Part à charge des communes, associations et propriétaires
Besoins pour le crédit nouveau, arrondi à	118'000	22'000	13'500	82'500

Le détail des projets concernés figure à titre indicatif dans l'annexe 1 " Liste des entreprises concernées par le nouveau crédit-cadre ".

Selon le précédent tableau, en considérant un taux moyen de 20 % pour les subventions cantonales accordées au titre des améliorations foncières et pour tous types d'entreprises AF confondues (collectives et individuelles), il ressort que le montant de CHF 22 mios pourrait générer des retombées économiques à hauteur de CHF 118 mios (colonne coûts totaux prévus), réparties sur l'ensemble du territoire cantonal et destinées au secteur de la construction et des services (bureaux d'études).

Au vu de ce qui précède, on doit admettre que le montant de 22 millions est parfaitement justifié en regard du nombre de dossiers et de bénéficiaires, de la variété des mesures et des enjeux économiques et politiques en cours. Les engagements effectués à ce jour pour le dernier crédit-cadre ainsi que le crédit additionnel des AF 2010-2014 confirment que les 22 millions demandés répondent à des besoins

avérés.

3 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le SDT/AF est l'autorité compétente pour la vérification des conditions des subventions allouées aux aides structurelles dans l'agriculture. A ce titre, il y a lieu de distinguer deux processus type, caractérisés par des niveaux de gestion tant spatiaux que temporels différents :

1. la gestion du crédit-cadre cantonal,
2. la gestion des relations avec l'OFAG et du subventionnement fédéral

Il est important de bien différencier, au niveau temporel, les processus d'engagement et de dépense. En effet, ces deux processus sont gérés sur des délais différents. On se référera utilement aux points 2.2.1 et 2.2.2 ci-dessus relatifs au déroulement des opérations des syndicats d'améliorations foncières ainsi que des entreprises collectives et individuelles.

Il convient de rappeler que les projets sont soumis au service puis au département par les communes, les syndicats et les privés de manière aléatoire. Le SDT/AF ne maîtrise pas leur planification. Le rôle du SDT/AF se borne à vérifier que les conditions d'octroi de la subvention sont remplies. Il ne dispose pas non plus de marge de manœuvre quant à la décision relative au montant et au moment de la subvention mais doit appliquer les dispositions légales et réglementaires. Une fois que l'Etat s'est engagé à subventionner un projet, toutes les conditions étant remplies, alors le SDT/AF veille à ce que les montants soient versés au fur et à mesure de la réalisation des travaux subventionnés en fonction des crédits disponibles.

Au surplus, le SDT a mis en place un système de suivi financier des engagements tel que voulu par le Conseil d'Etat lors de l'octroi du crédit additionnel de 15 millions en mai 2014. Celui-ci démontre la bonne maîtrise par le SDT AF des subventions octroyées et versées. Le respect des crédits accordés, la pertinence et la fiabilité des informations comptables sont ainsi garantis.

4 CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

4.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Cet objet d'investissement est enregistré sous le No SAP - DDI 400018 pour un montant de CHF 22 millions

Intitulé	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Année 2019 et suivantes	Total
a) Subventions d'améliorations foncières : dépenses brutes	602	4'533	4'974	6'418	18'969	35'496
a) Subventions d'améliorations foncières : recettes de tiers	227	1'708	1'874	2'418	7'269	13'496
a) Subventions d'améliorations foncières: dépenses nettes à charge de l'Etat	375	2'825	3'100	4'000	11'700	22'000
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	602	4'533	4'974	6'418	18'969	35'496
c) Investissement total : recettes de tiers	227	1'708	1'874	2'418	7'269	13'496
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	375	2'825	3'100	4'000	11'700	22'000

Le présent objet est prévu au budget 2015 et au plan d'investissement 2016-2019.

4.2 Amortissement annuel

Les charges d'amortissement s'élèvent à CHF 880'000.- (par an sur 25 ans).

4.3 Charges d'intérêt

La charge d'intérêt au taux de 5 % se monte à CHF 605'000.- (par an).

4.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

4.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges nouvelles sera intégrée dès 2016 aux budgets du DTE et du DECS à hauteur de CHF 81'000.- chacun

4.6 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.

4.7 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 dans les cahiers des charges types.

De plus, le soutien aux projets de fosses à purin, de réseaux agro-écologiques, de consolidation des sols, 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. Le recours aux énergies renouvelables est également encouragé.

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

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

- **Mesure 1.5 : Préserver l'environnement et gérer durablement les ressources naturelles.** Sous cette mesure, les actions prévues prennent en compte les différentes composantes de l'environnement naturel : eau, air, sol, biodiversité, paysages mais aussi les secteurs agricole et forestier, ainsi que l'augmentation des risques liés aux dangers naturels.
- **Mesure 1.6 : Préserver le territoire pour y permettre un développement harmonieux des activités humaines.**
- **Mesure 3.5 : Développer un pôle de compétences vaudois dans les métiers de la terre.**
- **Mesure 4.4. Développer les énergies renouvelables, garantir la sécurité de l'approvisionnement, favoriser les économies d'énergie.**
 - Action 4.4.2 : Exploiter les ressources naturelles de manière maîtrisée et durable.**
 - Action 4.4.4 : Renforcer la production énergétique d'origine renouvelable par le biais d'une politique d'encouragement ciblée vers les nouvelles technologies**
- **Mesure 4.5 : Renforcer et diversifier l'économie vaudoise : (...) adapter le secteur primaire aux défis de la future politique agricole**
 - Action 4.5.4 : Promouvoir et valoriser la production vaudoise, financement des projets « efficacité des ressources, paysage et biodiversité »**
 - Action 4.5.5 : soutenir l'activité touristique notamment dans les régions de montagne ; promouvoir les offres touristiques en lien avec la viticulture.**
- **Mesure 5.3 : Renforcer la collaboration entre collectivités et entre institutions.**

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 " ; F11 " Priorités du sol ", F12 " Surfaces d'assolement " ; F22 " Produits du terroir " ; F51 " Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie ", R15 " Agglo franco-valdo-genevoise et Région de Nyon " .

4.9 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.

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

4.10.1 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. 163 al. 2 Cst-VD.

4.10.2 Principe

4.10.2.1 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.

4.10.2.2 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

4.10.2.3 Bases légales fédérales et cantonales

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 ; 2 et 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 lit.d et 56 à 69 LVLAg), à la protection de la nature, des monuments et des sites (art. 1 lit. f ; 35 ; 45e et 78 LPNMS ainsi que les art. 1, 9, 10, 12 et chapitres IV et V LLavaux) ainsi qu'en particulier aux améliorations foncières. Elles figurent également en bonne place dans le Programme de législation ainsi que dans le Plan directeur cantonal vaudois.

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

Par ailleurs, la LAT révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a encore renforcé cette notion de tâche publique en imposant aux collectivités publiques (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.

4.10.2.4 Ancrages politiques

L'agriculture vaudoise doit faire face aux grands défis posés par l'évolution de la politique agricole fédérale et celle des conditions cadres de l'économie en Suisse. Pour répondre à ces changements, le Conseil d'Etat a introduit, dans son Programme de législation 2012-2017, la mesure 4.5 *Renforcer et diversifier l'économie vaudoise*, ainsi que l'action intitulée *Adapter le secteur primaire aux défis de la politique agricole 2014-2017 : promotion et valorisation de la production vaudoise, financement des projets " efficacité des ressources, paysage et biodiversité "*. Cette action consiste à doter l'Etat de moyens permettant d'accompagner les familles paysannes et le secteur économique agricole dans toutes les dimensions du développement de la politique agricole. Enfin des collaborations avec d'autres services de l'Etat sont obligatoires en raison des impératifs des différentes lois qui rentrent dans le cadre de la politique agricole, plus particulièrement:

- la loi sur l'agriculture vaudoise (LVLAGR) déjà citée,
- la loi sur les améliorations foncières (LAF) déjà citée,
- la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) 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, etc.). Le SAGR collabore avec la Direction générale de l'environnement, en particulier avec la Division Biodiversité et Paysage (anc. Conservation de la nature)
- la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) déjà citée.

Le message du Conseil fédéral concernant l'évolution de la Politique agricole fédérale PA 2014-2017 relatif aux modifications de la loi sur l'agriculture et à l'Arrêté sur le financement pour les années 2014 à 2017, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, prévoit notamment :

- l'introduction de nouvelles missions liées à la qualité du paysage, pour la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés ;
- la biodiversité pour la conservation et la promotion de la diversité des espèces ;
- la mise en place de nouveaux programmes de protection des ressources naturelles (sol, eau, air) afin de respecter ces normes et éviter des pollutions par des fosses à purin non conformes ou

encore des engrais mettant en danger l'environnement, nappes phréatiques, cours d'eau etc.

Le partage des tâches et la procédure pour la mise en œuvre des réseaux écologiques est ancrée dans la LVLAgr et décrite dans le RAgEco.

Les projets mentionnés sous chiffre 1.3 et figurant à l'annexe 1 constituent précisément la mise en œuvre de ces nouvelles missions d'intérêt public.

Enfin, à trois reprises au moins le peuple vaudois a dit son attachement à la protection de la région de Lavaux. Cette protection est ancrée à l'article 52a de la Constitution vaudoise qui impose à l'Etat de prendre toutes les mesures afin de préserver ce site inscrit au Patrimoine mondial de l'Unesco. Le Canton doit ainsi veiller à ce qu'il soit remédié dans toute la mesure du possible aux atteintes qui ont été portées au site, notamment en contribuant à la suppression des lignes électriques aériennes et à l'intégration paysagère des ouvrages de consolidation des rochers (art.10 LLavaux). Dans l'application de sa propre législation, le Canton doit en outre veiller à faire respecter les principes énoncés dans la LLavaux plus particulièrement en ce qui concerne les tâches exerçant des effets sur l'aménagement du territoire et découlant notamment des législations sur les routes et sur les améliorations foncières (art. 9 al.1 LLavaux).

4.10.2.5 Evolution des conditions de subventionnement des travaux AF en relation avec l'évolution des tâches publiques

A l'origine, la LAF du 21 mai 1907 énumérait les ouvrages et mesures pouvant bénéficier de subventions à titre d'améliorations foncières (BGC automne 1961, p. 395). N'étaient ainsi " subventionnables " que les travaux prévus par la loi et figurant sur cette liste. Il s'agissait de coordonner l'aménagement du territoire et la politique d'aide à l'exploitation du domaine agricole. L'Etat ne pouvait subventionner que les travaux mentionnés dans la loi. Cette liste de travaux est à mettre en relation avec le but de la loi qui prévoyait à son article 1 al. 2 qu' "*elle tend également à encourager par des subsides les améliorations du sol agricole, viticole et forestier ainsi que la transformation, la construction ou la reconstruction de bâtiments ruraux en vue de faciliter l'exploitation de domaines agricoles*". Le caractère obligatoire des subventions ne fait pas de doute : l'Etat, au sens de ces dispositions, avait l'obligation d'octroyer des subventions aux travaux mentionnés sur cette liste, à condition que les intéressés en fassent la demande et que les autres éventuelles conditions légales soient remplies.

A l'occasion de la modification de la LAF du 29 novembre 1961 (BGC automne 1961, p. 395), le législateur a décidé, qu'à la différence de l'ancienne loi qui contenait cette liste, le Conseil d'Etat devrait désormais dresser, par voie d'arrêté, "*la liste des travaux d'améliorations foncières qui peuvent bénéficier de subventions cantonales*". Le législateur estimait alors qu'il ne convenait pas de surcharger le texte légal d'une longue énumération de travaux ni de risquer de devoir réviser la loi pour introduire de nouvelles mesures. Ici encore, le libellé potestatif n'a rien à voir avec le pouvoir de l'Etat de décider en opportunité s'il accorde ou non une subvention. La forme potestative renvoie au choix de savoir si les travaux figurent ou non sur la liste. Si tel est le cas, alors la dépense est obligatoire (sous réserve des autres conditions fixées par la loi). L'article 1^{er} al. 2 de la loi est d'ailleurs resté inchangé et prévoyait toujours que la loi tend à encourager, par des subsides, les améliorations foncières.

En 1987, une nouvelle modification de la LAF (BGC, printemps 1987, p. 657) a conduit le Conseil d'Etat à fixer par voie de règlement (acte de portée plus générale et d'une durée plus longue que l'arrêté) la liste des travaux d'améliorations foncières qui peuvent bénéficier de subventions cantonales. Ici encore, l'obligation de subventionner les travaux figurant sur la liste est restée inchangée à l'article 1^{er}al. 2 de la LAF.

Ce n'est qu'en 2003 que l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la LAF a été abrogé suite à la modification de rédaction de l'entier de l'article 1^{er}. La référence directe à l'encouragement des améliorations, par la loi, au moyen de subsides, du sol agricole, viticole et forestier ainsi que la transformation, la construction ou la reconstruction de bâtiments ruraux en vue de faciliter l'exploitation de domaines agricoles a été supprimée. Seule la mention du but "*améliorer les conditions de production et de travail dans l'agriculture, notamment par la construction, la transformation ou la reconstruction de bâtiments ruraux*" est conservée mais déplacée sous lettre c à l'alinéa 2 nouveau.

Le législateur a estimé que l'agencement de l'al. 2 de l'art. 1^{er} était peu judicieux car il plaçait l'un des principes de subventionnement dans l'article définissant les buts de la loi. Il a donc déplacé la référence au subventionnement dans la partie consacrée au financement soit à l'article 8 LAF.

Cette modification s'explique notamment par un changement des tâches à accomplir au moyen des travaux d'améliorations foncières. A la suite du Sommet de la Terre de Rio en 1992, les Etats ont adapté leur législation afin de prendre en compte la protection de l'environnement et de lutter contre la forte dégradation de celui-ci engendrée par les activités humaines. Dès lors, le législateur a estimé judicieux d'étendre le champ d'application des améliorations foncières non seulement aux mesures de protection de l'environnement, de la nature et du paysage mais également aux mesures d'encouragement économiques et de développement local respectueuses de l'environnement (art 5 LAF). Devant la multiplication soudaine des domaines susceptibles d'être subventionnés, il a donc été convenu que l'allocation de subventions serait liée aux respects de conditions (art. 11 LAF) qui, si elles restent générales au niveau de la loi, doivent indiquer clairement les critères sur lesquels l'autorité exécutive doit se baser pour sa décision (BGC, septembre 2003, p. 1798). En conséquence, le nouvel article 8 renvoie-t-il désormais à la réalisation des buts énumérés à l'article 1^{er} de la loi en utilisant la forme potestative suivante : "*l'Etat peut encourager par des subventions la réalisation des buts figurant sous article 1*". L'article 8 al. 2 LAF prévoit néanmoins toujours que le Conseil d'Etat fixe par voie de règlement la liste des travaux d'améliorations foncières qui peuvent bénéficier de subventions. Ainsi, malgré le libellé potestatif de l'al. 1, le Canton ne dispose-t-il toujours d'aucune marge de manœuvre quant à l'octroi des subventions. Son rôle se borne à surveiller et vérifier que les conditions d'octroi sont remplies et, lorsque c'est le cas, de s'engager au soutien.

En conséquence de ce qui précède, on doit admettre que les mesures qui découlent de l'accomplissement des buts figurant à l'art. 1 de la LAF, lorsque les conditions de leur subventionnement sont respectées, constituent des dépenses obligatoires, quant à leur principe, à la réalisation d'une tâche étatique. Le caractère indispensable des dépenses est ainsi démontré. Ces dépenses ne peuvent être que liées et donc soustraites à l'obligation de compensation.

4.10.3 Quotité de la dépense

La loi pose 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, bien que la loi n'impose pas de barème précis, la marge de manœuvre de l'Etat est inexistante.

Comme déjà relevé, les améliorations foncières sont l'un des piliers de la politique agricole. Cependant :

- le Canton n'est pas l'auteur ni d'ailleurs le moteur des projets. Il n'est qu'un organe de surveillance et de subventionnement. Au moment du dépôt du crédit-cadre, il ne connaît pas l'ensemble des projets. A ce titre, le Canton n'a qu'une influence relative sur la chronologie des procédures. Tout au plus, en

reportant le paiement des subventions, peut-il ralentir ou bloquer un projet ;

- la marge liée au taux réel de subventionnement est fixée par l'intérêt cantonal du projet (comme par exemple dans le domaine de l'environnement) et la nécessité d'assurer un soutien qui permette la réalisation des opérations et des travaux atteignant l'objectif de soutien à l'agriculture ;

- le Conseil d'Etat fixe par voie de règlement le taux maximum de subvention pour chaque catégorie de travaux (règlement fixant les mesures financières en faveur des améliorations foncières (RMFAF) du 18 novembre 1988 (RSV 913.11.2). Il applique un taux différencié suivant la zone telle que définie par le cadastre fédéral de la production agricole. On se référera pour le surplus aux explications qui figurent sous chiffre 2.2 Les taux appliqués supra.

Les taux maximum de la LAF et de ses règlements sont encore complétés par d'autres conditions à remplir (intérêt du projet pour la collectivité, rentabilité du projet, difficultés d'exécution du projet, capacité financière des requérants cf. art. 10 al. 4 et 5 LAF) qui réduisent d'autant la marge de manœuvre de l'Etat en matière de fixation de la quotité. Au surplus, le SDT/AF est limité par les ressources financières dont l'Etat dispose à titre d'améliorations foncières. Ici encore la marge de manœuvre est quasi inexistante puisqu'il appartient à l'Etat de ventiler la somme reçue entre les différentes entreprises AF. Dans tous les cas, la somme doit être attribuée. La LAF confère d'ailleurs au département la possibilité de fixer des priorités en se fondant sur l'urgence des travaux ou sur la date d'inscription (art. 13 LAF in fine). Ici encore les critères sont définis et restreignent considérablement la marge de manœuvre de l'Etat.

Enfin, 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. Ce montant correspond aux 22 millions du présent décret (y compris 2 millions pour la mise en œuvre LLavaux) mais surtout à ce qui est indispensable, selon les milieux agricoles, pour mener à bien les entreprises d'améliorations foncières en faveur de leur développement.

Ainsi, quand bien même les dispositions légales et réglementaires en matière de subventionnement des objets AF pourraient donner l'impression qu'il existe une marge de manœuvre, en réalité celle-ci est inexistante tant les critères à respecter sont nombreux, variés et contraignants. Au final, il faut admettre que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à la quotité de la subvention envisagée.

4.10.4 Moment de la dépense

Même si la réalisation des entreprises AF prévues dans le présent décret n'est pas imposée dans un délai précis par le droit fédéral, on doit admettre que, conformément aux articles 33 et 37 LFin, le crédit-cadre n'est valable que quatre années dès son adoption. Passé ce délai, il ne peut être exploité que pour les objets qui ont été engagés. Dans tous les cas, ce crédit-cadre sera périmé dix ans après l'entrée en vigueur du décret.

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 10 millions de francs 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 au chapitre 2.3, le crédit cadre de 2010-2014 est à ce jour épuisé (solde résiduel de 0.2 millions de francs au 31 décembre 2014) et le solde de 7.1 millions du crédit additionnel de 15 millions accordé par le Grand Conseil en janvier 2014 sera totalement engagé d'ici juillet 2015.

Enfin, 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 oeuvre ou l'achèvement d'études préliminaires.

De plus, la nouvelle loi sur le plan de protection de Lavaux qui prévoit de nombreuses mesures en faveur de la suppression des atteintes au site et de l'intégration paysagère des ouvrages de soutien et des constructions a été acceptée par le peuple vaudois le 18 mai 2014 et il convient de mettre en oeuvre cette décision.

Ainsi que cela déjà été indiqué, le Canton n'est pas l'auteur ni le promoteur des projets d'entreprises d'améliorations foncières. L'Etat n'est qu'un organe de subventionnement et de surveillance. Il ne dispose d'aucune marge quant au moment de la dépense. A partir du moment où les conditions d'octroi de la subvention sont réalisées, le Canton doit s'engager.

4.10.5 Conclusions

Le territoire rural en général et la région de Lavaux en particulier représentent à la fois :

- un atout économique et touristique majeur pour le Canton,
- un espace de production de biens alimentaires de qualité,
- un espace privilégié de protection de l'environnement et de conservation de la nature et du paysage,
- un espace de détente et de loisirs fortement prisé par une population cantonale majoritairement urbaine
- un enjeu essentiel dans le développement territorial du Canton.

Les projets d'améliorations foncières considérés pour l'octroi de subventions objets du présent crédit-cadre revêtent indéniablement un caractère interdépartemental en tant qu'ils touchent plusieurs domaines d'activités et de tâches de l'Etat, allant du soutien à la politique agricole en passant par la protection de la nature et du paysage et l'aménagement des infrastructures.

Au vu des éléments qui précèdent, compte tenu des nombreuses lois cantonales et fédérales auxquelles ce crédit cadre se réfère, au vu de l'accomplissement des nombreuses tâches d'intérêt public qu'il va générer, il faut admettre que les charges qu'il entraîne doivent être qualifiées de charges liées.

Contrairement à de précédents exposés des motifs qui considéraient qu'une part des subventions accordées devait être considérée comme nouvelle et, partant, être compensée, force est d'admettre aujourd'hui, au vu de l'enchevêtrement des tâches et des domaines couverts par les entreprises d'améliorations foncières ainsi que des impérieuses nécessités d'adaptation et de mise en conformité aux nouvelles dispositions légales et normatives en vigueur, que les dépenses générées par les subventions AF doivent être considérées, dans leur intégralité, comme liées.

Il découle également des éléments qui précèdent que l'autorité de décision 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.

En conséquence, il n'y a pas lieu à compensation au sens de l'article 163 Cst-VD.

Dans le concret, l'Etat ne peut pas décider de ne pas octroyer ou verser une subvention si les conditions sont remplies. Les dépenses engendrées par les subventions doivent être qualifiées de liées, notamment au vu de l'accomplissement de nombreuses tâches d'intérêt public. Force est toutefois de constater qu'en cas de contestation, il serait impossible de démontrer simultanément *in lege et in concreto* qu'il n'existe aucune marge de manœuvre. Pour cette raison, il est proposé d'une part de considérer une part des dépenses comme nouvelles et d'autre part de soumettre le projet de décret au referendum facultatif tel que prévu à l'article 84 al. 1 Cst-VD.

Dès lors, le Conseil d'Etat considère, sur le principe, que les charges engendrées par le décret se répartissent entre dépenses nouvelles et liées, la partie essentielle de celles-ci devant toutefois être

considérées comme liées et ne pas être compensées.

Une partie des charges est toutefois considérées comme nouvelle en ce sens que les projets ne sont pas encore tous identifiés et que le Conseil d'Etat peut opérer certains choix dans les marges de manœuvre prévues par la LAF.

Considérant les projets à venir estimés à 4.8 mios de francs, le Conseil d'Etat propose de compenser les charges nouvelles correspondantes selon la règle suivante :

Charges de fonctionnement à compenser			
DTE	DECS	Art. 8 LFin	Total
81'000	81'000	162'000	324'000

4.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.12 Incidences informatiques

Néant.

4.13 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 subventions ont été égalisés pour l'ensemble des Cantons.

4.14 Simplifications administratives

Néant.

4.15 Protection des données

Néant

4.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Intitulé	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Année 2018	Total
Personeel supplémentaire (ETP)	0	0	0	0	0
Frais d'exploitation	0	0	0	0	0
Charge d'intérêt	0	605'000.-	605'000.-	605'000.-	1'815'000.-
Amortissement	0	880'000.-	880'000.-	880'000.-	2'640'000.-
Prise en charge du service de la dette	0	0	0	0	0
Autres charges supplémentaires	0	0	0	0	0
Total augmentation des charges	0	1'485'000.-	1'485'000.-	1'485'000.-	4'455'000.-
Diminution de charges	0	162'000.-	162'000.-	162'000.-	486'000.-
Revenus supplémentaires	0	0	0	0	0
Total net	0	1'323'000.-	1'323'000.-	1'323'000.-	3'969'000.-

4.17 Risques en cas de refus du décret

Un refus du décret entraînerait le retard, voire l'abandon, des projets déjà soumis ou en cours de réalisation, des difficultés de planification pour les communes et les privés, la mise en péril d'exploitations agricoles et de cultures.

Plus généralement, un arrêt ou un retard du subventionnement des améliorations foncières porterait atteinte à la biodiversité et au paysage, diminuerait l'offre ainsi que la consommation locale et responsable de produits locaux, conduirait à une perte sensible de compétitivité des exploitations vaudoises face aux exploitations concurrentes des cantons voisins et ne garantirait plus une production et un approvisionnement sûrs et compétitifs. De même, comme déjà relevé sous chiffre 2.5 supra, le montant des subventions de CHF 22 millions pourrait générer des retombées économiques à hauteur de CHF 118 millions. Un refus du décret entraînerait enfin une indéniable perte de substance fiscale.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant un crédit-cadre de CHF 22 millions en vue de financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de CHF 22 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières pour une durée de deux ans

du 1 avril 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de CHF 22 millions est accordé au Conseil d'Etat pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises d'améliorations foncières 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.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 avril 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean