

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

**Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit-cadre de
CHF 20 millions pour financer les subventions cantonales en faveur d'entreprises
d'améliorations foncières agricoles pour les années 2017 à 2019**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 15 décembre 2017 à la Salle des Charbon, Place du Château 6, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Fabienne Freymond Cantone, Circé Fuchs, Martine Meldem et Anne-Lise Rime ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Bernard Chevalley, Grégory Devaud, Didier Lohri, Yves Ravenel, Daniel Ruch et Alexandre Rydlo. Monsieur le Député Alexandre Démétriadès a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), ainsi que Messieurs Frédéric Brand, Chef du Service de l'agriculture et de la viticulture (SAVI) et Jacques Henchoz, Chef de la Division marchés et améliorations foncières (DIMAF).

Monsieur Florian Ducommun a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

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

Le Conseiller d'Etat indique en préambule que les améliorations foncières (AF) constituent un soutien essentiel pour l'agriculture du canton de Vaud qui procède depuis longtemps par le biais de crédit-cadres, lesquels sont désormais passés d'une durée de 4 à 2 ans. Ainsi, le crédit-cadre est un outil usuel qui permet de financer les contributions aux AF. Le présent crédit est calqué sur le précédent dont la périodicité était de 2015-2017.

L'outil crédit-cadre consiste en une liste d'objets éligibles pouvant bénéficier d'une aide étatique. Cependant, il n'est pas assuré que les travaux soient tous réalisés durant la périodicité indiquée par le crédit-cadre (procédure relative au permis de construire, éventuelles oppositions, etc.). Par ailleurs, la demande doit impérativement être déposée avant le début des travaux et la décision doit tomber sur les années de référence du décret. Ainsi, le projet de décret 2017-2019 couvre les décisions octroyées durant cette périodicité. En outre, il est précisé que le précédent crédit-cadre est bientôt épuisé et il est donc nécessaire de mettre à disposition la « tranche » suivante afin d'adapter l'outil de production agricole aux besoins actuels.

3. DISCUSSION GENERALE

Évaluation de la politique publique des AF

À un Député qui demande si un bilan des précédents crédits-cadres va être tiré, le Chef du SAVI indique qu'une évaluation de la politique publique relative aux AF sera effectuée dans le cadre de cette législature. Il est également rappelé que le DEIS a repris cette politique au 1^{er} janvier 2016, laquelle n'avait auparavant jamais fait l'objet d'une évaluation.

Pré-engagements, enquête sur les besoins des communes, établissement de la planification

Un Député souhaite savoir si le présent crédit-cadre a déjà été entamé. Le SAVI lui répond qu'une liste de pré-engagements se monte à environ CHF 26,7 millions. A ce titre, il rappelle que l'entretien de l'ensemble des travaux de type AF pour le canton de Vaud avoisine le milliard de francs. L'entretien des chemins AF étant de la compétence communale, le SAVI a ainsi demandé aux communes de mener une enquête relative à leurs besoins en termes de travaux de type AF. Cependant, l'administration n'a pas pu tenir compte de l'ensemble des estimations annoncées par les communes.

A titre informatif, le SAVI informe la Commission que le montant total de l'enquête se monte à environ CHF 230 millions. Il convient néanmoins de préciser que les besoins exprimés par les communes comprennent des projets à moyens et longs termes et n'impacteront dès lors pas le présent crédit-cadre. Enfin, le SAVI ajoute que l'établissement d'une planification n'est pas un art facile puisqu'elle dépend de la situation financière des communes.

Engagement des montants du précédent crédit-cadre (2015-2017)

À un Député qui veut savoir si le crédit-cadre 2015-2017 a permis l'engagement de la totalité des montants disponibles, le Conseiller d'État répond que la totalité du précédent crédit-cadre sera utilisé. Pour rappel, l'article 33, alinéa 2 de la Loi sur les finances (LFin) spécifie :

« Le crédit-cadre est valable quatre années dès son adoption. Passé ce délai, il ne peut plus être exploité que pour les objets qui ont été engagés. »

Participation des agriculteurs à différentes charges

Une Députée s'étonne du fait que les agriculteurs doivent assumer une partie des charges relatives aux chemins ou encore aux drainages. Il lui est indiqué que les critères d'adjudication des montants ne font pas partie du présent crédit-cadre. A ce titre, il est nécessaire d'étudier la typologie des routes, dont la plupart sont destinées aux agriculteurs. Le Chef du DEIS admet qu'un effort est demandé aux agriculteurs tout en soulignant que le monde agricole bénéficie toutefois de nombreuses aides et d'outils, contrairement à d'autres secteurs économiques. Enfin, il est précisé que le droit fédéral s'applique en la matière. Il est également précisé que la réfection et la remise en état périodique (REP) des chemins peuvent être subventionnées.

Périodicité du crédit-cadre

Un Député se demande si la périodicité du présent crédit-cadre, en tenant compte de la durée de 2 ans, ne devrait pas être 2018-2019.

Il lui est répondu que la date d'entrée en vigueur du décret fixe le début du financement des subventions. De plus il est précisé que l'administration avait tablé sur le fait que le Grand Conseil se prononcerait sur cet EMPD avant la fin 2017. L'entrée en force d'un décret intervenant dès son acceptation, la périodicité aurait donc été de 2017-2019.

Le Conseil d'État souligne que le titre ainsi que l'article 1 du projet de décret précisent que la durée du crédit-cadre est de deux ans. **La durée de deux ans intervient dès la date d'entrée en vigueur du décret.**

Fixation et adéquation du montant du crédit-cadre

À un Député qui se demande si l'administration s'est limitée au montant de CHF 20 millions et s'il aurait été possible de l'augmenter davantage afin d'atteindre les objectifs fixés, le Conseiller d'État répond que ces politiques sont très ambitieuses et que des moyens considérables leur sont alloués. Dès lors, il convient de définir un rythme supportable sur le long terme, et c'est pour cette raison que le Conseil d'État propose des « tranches » plus ou moins identiques.

Le Chef du DEIS rappelle que la planification est prévue sur deux ans mais il arrive parfois que les travaux ne débutent que quelques mois plus tard. Par exemple, lors de la réfection d'une étable, l'agriculteur va prendre en compte de nombreux paramètres, tels que la succession familiale ou non, les perspectives pour le prix du lait, la production de lait d'industrie ou de type Gruyère AOP, ou encore passer à un élevage de race à viande. Ensuite l'agriculteur doit obtenir un plan de financement

bancaire, puis tenir compte de la problématique de l'aménagement du territoire ainsi que des autorisations, ou encore lever d'éventuelles oppositions.

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

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

Liens avec la politique agricole fédérale

Un Député note que le SAVI « propose d'élargir la portée des AF à des thématiques telles que la protection des sols tourbeux (lutte contre la minéralisation) ainsi que la lutte contre les glissements de terrain et l'érosion. ». Il est selon lui nécessaire de trouver un équilibre entre, en premier lieu, le financement des infrastructures agricoles et, par la suite, l'entretien et la protection des sols. Un autre Député se demande si la politique agricole 18-21 va véritablement contrecarrer la disparition d'exploitations agricoles vaudoises étant donné que les chiffres démontrent l'inverse. Dès lors, il s'interroge sur le fait de savoir si les mesures prises sont satisfaisantes pour garantir une agriculture helvétique, ainsi que vaudoise, pérenne.

Le Conseiller d'État répond que l'essentiel des réglementations relatives au monde agricole sont du ressort fédéral. En outre, le cadre fédéral est très évolutif puisqu'il est soumis à des interventions externes, tels que les accords de libre-échange ou les transactions internationales. Il est par ailleurs relevé que le monde agricole pèse actuellement entre 3 et 4% du produit intérieur brut (PIB) helvétique. De plus, la réalité agricole est complètement différente d'un canton à l'autre, que cela soit par exemple en termes de taille d'exploitations, du métier d'agriculteur en lui-même ou encore des outils mis en œuvre. Les filières agricoles sont également organisées de manière différente (viande, lait, blé, tabac, etc.) puisque les acteurs et les cadres juridiques ne sont pas identiques. Les politiques doivent donc être sectorielles, soit en fonction de la nature des biens produits.

Érosion et minéralisation des sols tourbeux

À une Députée qui souhaite en savoir davantage sur le soutien spécifique qui sera mis en place pour l'érosion et la minéralisation des sols tourbeux, il est indiqué que la politique des AF, durant les dernières décennies, n'a pas assez tenu compte de la taille et de l'orientation des parcelles dans la problématique de l'érosion. En ce qui concerne les sols tourbeux, il est nécessaire de trouver des techniques pour les stabiliser, puisque la minéralisation de la tourbe fait disparaître celle-ci de plusieurs centimètres par année. Ce type de mesure sert à la fois une agriculture de production ainsi qu'une agriculture respectueuse de l'environnement, puisqu'une diminution de la qualité du sol conduira à une baisse de la production.

L'érosion constitue un problème national. En outre, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a décidé de diminuer les paiements directs si des mesures ne sont pas prises en cas d'érosion des sols. Il y a donc un intérêt financier à court terme ainsi qu'un intérêt public à long terme visant à conserver la fertilité des sols vaudois pour les générations futures. Le canton se doit donc d'anticiper les outils et les réflexions de l'OFAG.

Pour résumer, il est important de noter ici que les aides aux agriculteurs sont conditionnées à une transition en matière de pratique culturale visant non seulement à pérenniser la production grâce à une préservation de la qualité du sol mais aussi à répondre à un enjeu climatique non négligeable puisque les sols tourbeux contiennent davantage de carbone.

Divers projets de développement et bénéficiaires potentiels

Une Députée souhaite avoir des précisions sur les « projets liés au développement des filières de production » ainsi que les « projets de développement régional agricole (PDRA) ». En outre, elle se demande si un agriculteur souhaitant pratiquer la vente directe peut déposer une demande afin d'installer, par exemple, un local de vente ou de transformation.

Il lui est indiqué que les PDRA¹ sont des aides collectives, soutenues par la Confédération, à condition que l'agriculture y participe de manière prépondérante tout en contribuant à la collaboration avec d'autres secteurs de l'économie. Le Chef du SAVI cite à ce titre l'exemple de la Fromagerie Gourmande de Montricher. En outre, il est en effet possible de subventionner un local de vente dans un nouveau bâtiment soutenu par les AF et par le crédit d'investissement.

À titre informatif, les programmes de développement de l'espace rural (PDER) ne sont pas financés par le présent crédit-cadre.

1.4 Incidences du dispositif fédéral sur le Canton

Un Député relève que la subvention fédérale relative aux « *bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine* » a cessé. Dans le cas d'une exploitation d'une quarantaine d'hectares avec une quarantaine de vaches laitières, il n'est plus possible d'envisager une éventuelle construction ou infrastructure sans avoir des ressources financières personnelles et/ou privées. Dès lors, le commissaire souhaite savoir si un accent particulier en termes de subventionnement pourrait se faire sur de futurs projets de constructions, telles que des étables pour le lait par exemple.

Il lui est répondu que l'administration est consciente de cette problématique. Aujourd'hui, seul un producteur de lait à Gruyère parvient à obtenir des plans de financement supportable dans un budget à long terme, ce qui n'est pas le cas pour un producteur de lait d'industrie. Il est précisé que le « paquet lait » abordera cette problématique en début d'année 2018.

Citant les projets AF relatifs aux « *bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes* », un Député souhaite savoir ce que recouvre le terme de viabilité. Il lui est répondu qu'il s'agit des aménagements qui ne sont pas directement liés à la construction d'un rural, telles que l'électrification, l'adduction d'eau ou encore l'édification d'un bout de chemin. Le même Député demande dès lors si une électrification par cogénération à bois est comprise dans ce type de projet AF, ce à quoi il lui est répondu par l'affirmative.

1.5 Pratique cantonale

1.5.1 Transfert d'activité du SDT au SAVI

Une Députée constate que sur les 13 ETP que comptait la division AF du Service du développement territorial (SDT), 3 ETP ont été transférés au SAVI, ce qui représente une certaine perte en termes de ressources au sein de l'administration cantonale. Certains dossiers ont ainsi accusé un retard dans les premiers mois de l'année 2016, et la commissaire se demande donc si ce retard a depuis été résorbé. De plus, elle relève que « *le SAVI s'efforce d'appliquer des mesures de simplifications administratives* » et souhaite avoir une explication sur la responsabilisation des porteurs de projets ou des organismes et des corporations de droit public concernés.

En réponse, le Chef du SAVI cite la technique administrative auparavant utilisée : le processus des syndicats AF était découpé en 93 opérations, elles-mêmes subdivisées en quelques 460 opérations. Dès lors, la complexification des processus était extrême. Cependant, une modification des pratiques administratives n'est possible que pour de nouveaux syndicats. Le SAVI a ainsi hérité d'une trentaine de syndicats dans lesquels certains problèmes n'ont pas été résolus depuis plus d'une dizaine d'années. Par contre, le traitement des demandes individuelles n'accuse pas de retard. Le Conseiller d'État ajoute que la volonté de l'administration est de fusionner, dans la mesure du possible, les processus du SAVI et de l'Office de crédit agricole (OCA) de Prométerre. En outre, il précise qu'une partie des tâches d'instruction des dossiers a été déléguée à l'OCA tout en soulignant que les décisions d'octroi sont toujours rendues par le DEIS ou le SAVI. Il est enfin précisé que la création d'un syndicat AF requiert 6 mises à l'enquête dans le canton de Vaud contre 2 dans le canton de Fribourg, ce qui multiplie donc le risque de recours, et par extension les coûts.

¹ [Projets de développement régional agricole \(PDRA\)](#), site web de l'Etat de Vaud

À la même Députée qui demande dès lors comment l'administration entend combler le retard pris par ces anciens syndicats, le Conseiller d'État répond qu'une réflexion est actuellement en cours à ce sujet.

1.5.2 Rôles du SAVI et de l'OCA

Un Député constate une différence relative aux réseaux d'adduction d'eau potable entre deux tableaux présentés dans l'EMPD. A la page 5 (tableau des sources de financements), il y a une séparation entre les bâtiments ruraux et viabilités en fonction de leur localisation, à savoir zone de colline et de montagne ou zone de plaine. La séparation des réseaux d'adduction d'eau potable se fait selon la même logique. Toutefois, en page 7 (tableau des compétences), cette distinction n'est plus de mise, puisque l'avant dernière ligne est uniquement dénommée « *réseaux d'adduction d'eau potable* ». Le commissaire souhaite donc savoir pourquoi cette séparation n'est plus effective et souhaiterait qu'elle le soit à nouveau par soucis de cohérence.

En outre, il relève que l'instruction des dossiers relatifs aux « *bâtiments ruraux et viabilités* » est du ressort de l'OCA, alors que le SAVI se charge de l'instruction des projets liés aux « *réseaux d'adduction d'eau potable* ».

Le Chef de la DIMAF indique en préambule que les modes de financement de ces différents projets AF ne sont pas similaires. De plus, il est nécessaire de faire appel à des ingénieurs-conseils pour les réseaux d'adduction d'eau étant donné que les collaborateurs de l'OCA ne sont, en principe, pas compétents dans un domaine si complexe.

Un complément d'un Député sur ce questionnement est annexé au présent rapport

1.6 Rôle des communes

Un Député souhaite savoir si l'ensemble des chemins AF en zone rurale peuvent bénéficier de subventions. Il lui est répondu par l'affirmative, avec la précision selon laquelle les subventions sont octroyées lors de la réfection et de la remise en état périodique (REP) des chemins.

1.9 Engagements futurs

Un Député constate que les pré-engagements s'élèvent à CHF 26,7 millions alors que le crédit-cadre se monte à CHF 20 millions.

Le Conseiller d'État indique que l'administration insère davantage de projets dans les pré-engagements puisque certains d'entre eux connaîtront des retards ou seront abandonnés.

Au même Député qui demande alors si une partie des montants alloués aux catégories présentées dans le tableau de la page 11 peuvent être répartis différemment, il est expliqué que de légers transferts sont possibles tout en soulignant que ces montants sont articulés en fonction des projets en attente ou annoncés.

2.7 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Un Député note que « *ces éléments* (ndlr : importance donnée à l'équilibre entre intérêts économiques, écologiques et sociaux) *sont intégrés aux documents remis aux porteurs de projets, notamment aux cahiers des charges types* » et se demande s'il serait possible de consulter un de ces documents.

Un exemple a été joint aux notes de séance et a ainsi pu être consulté par les membres de la Commission.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Art. 1

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité des membres présents.

Art. 2

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

Art. 3

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

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

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

Nyon, le 13 février 2017

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès*

Annexe :

- Complément de Monsieur le Député Lohri à propos des classifications utilisées dans les tableaux figurant dans l'EMPD

Complément suite à mes propos lors de la séance de commission du 15.12.2017

Le tableau de la page 5 de l'EMPD mentionne plusieurs lignes de 1 à 12.

	Projets AF	VD	CH
1	Syndicats AF en zone agricole	X	X
2	Communes et associations	X	X
3	Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X
4	Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X	
5	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X
6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X	
7	Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X
8	Fosses à purin	X	X
9	Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X
10	Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X	
11	Réseaux d'irrigation	X	X
12	Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X	

Il y a une séparation entre les bâtiments ruraux (lignes 5 et 6) en fonction de la localisation avec la question des viabilités qui ont été précisées par le service comme entre autres, le point « adduction d'eau ».

Il y a aussi une séparation des réseaux d'adduction d'eau potable selon la même logique.

A la page 7, le tableau indique qui a la compétence dans la gestion du dossier.

	Projets AF	VD	CH	Compétence
1	Syndicats AF en zone agricole	X	X	SAVI
2	Communes et associations	X	X	SAVI
3	Projets de développement régional agricole (PDRA)	X	X	SAVI
4	Projets de mises en réseaux écologiques et de valorisation du paysage	X		SAVI
5	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de collines et de montagnes	X	X	Prométerre (DCA)
6	Bâtiments ruraux et viabilités en zone de plaine	X		Prométerre (DCA)
7	Projets liés au développement des filières de production (projets collectifs)	X	X	SAVI
8	Fosses à purin	X	X	Prométerre (DCA)
9	Réseaux d'adduction d'eau potable zone de collines et de montagnes	X	X	SAVI
10	Réseaux d'adduction d'eau potable en zone de plaine	X		SAVI
11	Réseaux d'irrigation	X	X	SAVI
12	Mesures Lavaux (art. 12 LLavaux)	X		Prométerre (DCA)

La demande faite consiste à mettre la ligne « réseaux d'adduction d'eau » en 2 lignes.

La 1^{ère} raison en est que :

- la compétence des ruraux est confiée à Prométerre avec la gestion des adductions d'eau ;
- la compétence des réseaux d'eaux est attribuée au SAVI.

Soit 2 services pour traiter d'un objet intimement dépendant (souci de simplification de procédure).

La 2^{ème} raison est incitée par le fait que :

1. les taux de subventionnement ne sont pas identiques entre les réseaux de montagne et de plaine, de plus placés sous la compétence de 2 services différents ;
2. le tableau ne mentionnant pas clairement l'objet « montagne », ma crainte est que le subventionnement ne se fasse pas dans la pratique car on ne parle que des réseaux d'adduction d'eau potable, sous-entendu, d'un réseau de distribution reconnu.

Peut-être que je me trompe à ce sujet ?

En restant à votre entière disposition pour toutes informations complémentaires.

Bassins, le 17.12.2017

Didier Lohri